

I. ANTECEDENTES

El municipio de Tunja es la capital de Boyacá, ubicada sobre la cordillera oriental de los Andes, 130 km al noreste de la ciudad de Bogotá; tiene una extensión de 118 km², que representa el 0.5% del área del departamento de Boyacá.

Al cierre del 2019, el municipio presentó déficit fiscal de \$2.569 millones, al incluir el endeudamiento neto y los recursos del balance disponibles de vigencias anteriores, cerró con un superávit presupuestal de \$34.077 millones. La dinámica positiva de los ingresos totales sin SGR durante el 2019, se explica principalmente por mayores recursos de transferencias, y de capital, en especial por mayores recursos del balance. Al mismo tiempo los gastos totales presentaron un comportamiento creciente, generado esencialmente por el aumento de la inversión, impulsado por el ciclo político. El servicio de la deuda aumentó 6% respecto al 2018, y presentó un saldo de deuda por \$48.847 millones. Cumplió con los indicadores de racionalización del gasto de funcionamiento para la administración central, pero no para concejo, contraloría, y personería.

Para el año 2019 el DANE estimó su población 176.347 habitantes, correspondiente al 14% del total de la población del departamento. El 96% de la población se encuentra en el área urbana y el 4% se encuentran en el área rural. El 50% del total de la población del municipio corresponde a hombres, y el 50% restante corresponde a mujeres. La población potencialmente activa (>15 o < 59 años) equivale a 1.8 veces a la población económicamente inactiva (<15 o >59 años).

La tasa de desempleo (TD) de Tunja creció de 11.9% a 12.7%; esto obedece al aumento del número de inactivos, reduciendo la tasa global de participación (TGP), y la tasa de ocupación se redujo en las tres áreas mencionadas.

La inflación en Tunja fue la más alta entre las tres ciudades capitales (3,9), y los grupos de gasto de mayor variación fueron educación (5,89%), transporte (5,33%) y alimentos y bebidas no alcohólicas (4,77%)¹.

La cobertura en el sector salud muestra que el 28% de personas pertenecían al régimen subsidiado, 66% al contributivo y 6% al régimen especial, evidenciándose una cobertura en el municipio para el sector salud superior al a la cobertura nacional (107%).

En cuanto al sector educación, se evidencia una cobertura neta de educación media del 43.11%, y primaria del 85.57%. En el caso de la cobertura total de acueducto y el alcantarillado, el municipio presentó indicadores de 98.9% y 95.9%. respectivamente.

EL resultado fiscal superavitario del 2018 se explica por la generación de un ahorro corriente en presencia de un déficit de capital creciente. El gasto de funcionamiento aumentó en mayor proporción que el recaudo propio, logrando como resultado un ahorro corriente menor al alcanzado en el 2017; mientras que la expansión de la inversión impulsó el déficit de capital. Los límites de gastos de funcionamiento estuvieron dentro lo establecido para la administración central, concejo, personería; excepto para contraloría.

Desde diciembre de 2017 la firma Fitch Ratings Colombia informó que el municipio de Tunja perdió vigencia de la calificación de riesgo A (col) y F1 (col) de largo y corto plazo respectivamente.

En materia de administración de riesgos los mayores retos son: i) fortalecer los reportes de información en términos de calidad y consistencia armoniosa, entre el presupuesto, la contabilidad y tesorería; ii) minimizar el rezago presupuestal por concepto de reservas; iii) monitorear los pasivos contingentes en contra de la entidad, los cuales podrían afectar las salud de las finanzas municipales; iv) ajustar las respectivas transferencias a la contraloría, con el fin de cumplir con los límites de gastos establecidos por la ley 1416/2010; v) continuar con el monitoreo del uso de los recursos del SGP conforme a la normatividad vigente, en especial a los recursos del SGP- educación, teniendo en cuenta las recomendaciones y la experiencia adquirida con la medida de plan de desempeño que tienen en el marco del Decreto 028/2008.

¹ Boletín Económico Regional IV Trimestre de 2019.

II. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

De acuerdo con la información reportada en el Formulario Único Territorial FUT, durante el primer semestre de 2020 el municipio recaudó ingresos por \$155.919 millones, y registró ingresos de capital, repartidos en recursos del balance por \$24.172, y otros ingresos de capital por \$2.500 millones para un total de rentas e ingresos de capital de \$180.091 millones, equivalentes a 13% inferior que un año atrás.

La composición de los ingresos municipales estuvo encabezada por los ingresos propios (45%), seguidos de las transferencias (40%), y de los ingresos capital (15%) (Tabla 1).

Tabla 1

INGRESOS 2019 - 2020 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS					
valores en millones de \$					
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	jun-19	jun-20		jun-19	jun-20
Tributarios y no tributarios	100.438	81.473	-21%	49%	45%
Transferencias	61.870	71.946	14%	30%	40%
Ingresos de capital	41.399	26.672	-37%	20%	15%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	35.412	24.172	-33%	17%	13%
Otros ¹	5.987	2.500	-59%	3%	1%
RECAUDOS DEL AÑO	203.707	180.091	-13%	100%	100%

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

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

El comportamiento negativo en el recaudo de los ingresos tributarios, se refleja principalmente por las medidas de aislamiento efectuadas ante la situación de estado de emergencia de Colombia con la pandemia del COVID19, las cuales afectaron directamente la economía local, y en consecuencia el recaudo propio² de la administración municipal, y el resto de los tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes (Tabla 2).

² Excepto el recaudo del impuesto de industria y comercio, y el impuesto de transporte por Oleoductos y gasoductos.

Tabla 2

INGRESOS TRIBUTARIOS 2019 - 2020

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	jun-19	jun-20		jun-19	jun-20
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Estampillas	1.768	1.315	-27%	2%	2%
Sobretasa a la gasolina	3.742	3.065	-20%	4%	4%
Impuesto predial unificado	42.545	45.011	4%	44%	57%
Impuesto de industria y comercio	21.743	14.003	-37%	23%	18%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	1	3	173%	0%	0%
Otros impuestos	26.128	15.967	-40%	27%	20%
TOTAL	95.927	79.364	-19%	100%	100%

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

Respecto a los ingresos del Sistema General de Regalías - SGR- el municipio reportó ingresos incorporados para el del bienio 2019-2020 por \$12.443 millones, dicho monto exhibe poca representatividad frente a los ingresos totales del municipio.

Tabla 3

PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Ingresos Corrientes	12.067	97%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	0	0%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	5.922	48%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	0	0%
Fondo de Desarrollo Regional	0	0%
Recursos para la Paz	0	0%
Fondo de Compensación Regional	6.145	49%
Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena	0	0%
SGR Ejecutores de Proyectos de Inversión	0	0%
Ingresos de Capital	376	3%
Recursos del Crédito	0	0%
Recursos del Balance	376	3%
Rendimientos por Operaciones Financieras	0	0%
Desahorro FONPET	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	12.443	100%

2. Gastos

A junio de 2020, el municipio había comprometido gastos por \$142.390 millones, monto 18% inferior al comprometido en el mismo periodo de la vigencia anterior. Este descenso se explica principalmente por los menores gastos de inversión en formación bruta de capital, específicamente en los sectores de salud, vivienda, vías, y otros sectores. Los gastos reportados representan el 50% del presupuesto definitivo aprobado para la vigencia.

Dentro de la composición del gasto, el 67% se destinó para inversión, el 29% a funcionamiento, y el 4% al servicio de la deuda. La estructura de gastos del municipio quedó relativamente igual a la vigencia anterior (Tabla 3).

Tabla 3

COMPROMISOS 2019 - 2020 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS					
valores en millones de \$					
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	jun-19	jun-20		jun-19	jun-20
Funcionamiento	51.748	41.849	-21%	30%	29%
Inversión	114.391	94.911	-19%	67%	67%
Servicio de la deuda	4.261	5.630	29%	3%	4%
COMPROMISOS DEL AÑO	170.400	142.390	-18%	100%	100%

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

Los gastos de personal decrecieron con respecto al periodo de estudio en el 2019, y continúan siendo el rubro con mayor participación dentro de los gastos de funcionamiento. Las transferencias mostraron un decrecimiento real de 37% derivada del descenso de las transferencias a cuerpo de bomberos, la de corporaciones autónomas regionales, a organismos de control, a sentencias y conciliaciones; la dinámica de los gastos generales fue positiva, fundamentada por mayores compromisos en la adquisición de bienes y servicios.

La composición de los gastos de funcionamiento del municipio se distribuye entre los gastos de personal (53%), las transferencias (31%) y los gastos generales (15%).

Tabla 4

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 2019 - 2020					
valores en millones de \$					
Sin incluir sectores de educación y salud					
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	jun-19	jun-20		jun-19	jun-20
Gastos de personal	25.472	22.239	-15%	49%	53%
Gastos generales	5.804	6.445	9%	11%	15%
Transferencias	20.261	12.964	-37%	39%	31%
Déficit fiscal de funcionamiento	0	0	N/A	0%	0%
Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización	0	0	N/A	0%	0%
Otros gastos de funcionamiento	211	0	-100%	0%	0%
TOTAL	51.748	41.648	-21%	100%	100%

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

Los gastos de inversión sumaron \$94.911 millones presentando una disminución del 19% frente a junio de 2019. Esta disminución se desprende de los menores compromisos de inversión en todos los sectores de inversión (Excepto el sector de Agua Potable). En el sector de agua potable, los principales aumentos se reflejan en el rubro de mantenimiento y mejoramiento de vías; al mismo

tiempo, en el sector de agua potable, su comportamiento positivo se ve explicado fundamentalmente por mayores compromisos para alcantarillado – Transporte, y aseo- Subsidios.

El 58% de los gastos de inversión se ha financiado con recursos del SGP, 24% con recursos de recaudo propio, y el 29% restante con otras fuentes. Cifras que demuestran esfuerzo por parte de la entidad para financiar inversión con recursos propios, reflejando de esta manera autonomía en el momento de invertir.

La composición de los gastos de inversión presentó variaciones frente al mismo periodo de la vigencia 2019; no obstante, continúa con mayor participación el componente del gasto de inversión del sector educación (51%), seguido por salud (28%), el agrupado de otros sectores (18%), agua potable (1%), vías (1%) y el sector de vivienda (1%).

Tabla 5

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS					
valores en millones de \$					
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	jun-19	jun-20		jun-19	jun-20
Educación	45.915	48.596	4%	40%	51%
Salud	32.727	27.030	-19%	29%	28%
Agua Potable	248	644	154%	0%	1%
Vivienda	1.368	633	-55%	1%	1%
Vías	4.815	700	-86%	4%	1%
Otros Sectores	29.317	17.308	-42%	26%	18%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	0	0	N/A	0%	0%
TOTAL	114.391	94.911	-19%	100%	100%

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

Durante el bienio 2019-2020, según la información reportada por el municipio, los gastos de inversión financiados con recursos del SGR alcanzaron un monto de \$9.443 millones distribuidos esencialmente para gastos de inversión.

Tabla 5

COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS		
valores en millones de \$		
Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	9.443	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
Intereses y Comisiones	0	0%
Amortizaciones	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	9.443	100%

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

3. Deuda Pública

Al finalizar el primer semestre del 2020 el municipio realizó pagos de bonos pensionales por \$86 millones y sirvió deuda financiera por \$5.543 millones (intereses por \$1.564 millones y amortizaciones por \$3.980 millones). No recibió desembolsos de créditos y el saldo de la deuda pública a 30 de junio de 2020 fue de \$44.867 millones.

Desde el 2017 la firma Fitch Ratings Colombia informo que el municipio de Tunja perdió vigencia de la calificación de riesgo A (col) y F1 (col) de largo y corto plazo respectivamente.

III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos³ del primer semestre de 2020 resultaron superiores en \$17.509 millones a los gastos comprometidos durante el mismo periodo⁴ lo del año anterior, lo que significa un superávit fiscal parcial por ese monto. Teniendo en cuenta que el municipio adicionó recursos del balance por \$24.172 millones, y disminuyó su endeudamiento en \$3.980 millones, el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en \$37.701 millones (Tabla 6).

Tabla 6

RESULTADO FISCAL PARCIAL		
valores en millones de \$		
Concepto	Vigencia	
	jun-19	jun-20
Resultado balance corriente	18.450	22.406
Resultado balance de capital	-18.163	-4.898
Déficit o superávit fiscal	287	17.509
Financiamiento	33.020	20.192
Endeudamiento neto	-2.392	-3.980
Recursos del balance	35.412	24.172
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	33.307	37.701

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

El resultado superavitario estuvo determinado por dos componentes. Por un lado, la continuidad del ahorro corriente, generado por presentarse un recaudo propio superior al exhibido por el gasto de funcionamiento y la inversión social; y por otro, la continuidad del déficit de capital ante mayores compromisos de la inversión en formación bruta de capital, frente al recaudo de los ingresos de capital⁵.

³ Los recaudos efectivos del semestre no consideran los obtenidos en vigencias anteriores y que fueron incorporados en el presupuesto de la vigencia 2020 como recursos del balance, ni los desembolsos de crédito

⁴ Por gastos comprometidos en el semestre se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2020

⁵ De la vigencia y distintos a crédito.

IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Medidas adoptadas por cuenta de la crisis del Covid-19

Se solicitó información a la entidad, sobre las medidas adoptadas para mitigar la crisis de la pandemia del COVID19 a la luz del decreto 461 y 678 de 2002, pero la entidad no brindó respuesta al respecto.

2. Ejecución y constitución de reservas presupuestales

En el primer semestre de 2020 de los recursos disponibles para financiar las reservas presupuestales constituidas al cierre de 2019 (\$18.089 millones) se obligaron \$2.960 millones⁶ y se pagaron \$2.876 millones.

3. Situación financiera del sector descentralizado

Al cierre del 2019 en el sector descentralizado se evidenció: a) Liquidez del Colegio de Boyacá y del Instituto para la recreación y el deporte de Tunja; c) considerable nivel de liquidez de la ESE Santiago de Tunja; d) se evidencia exposición al riesgo financiero por demandas judiciales a la ESE Santiago de Tunja y al IRDET.

4. Pasivos Contingentes ⁷

De acuerdo con la información reportada por la Oficina jurídica del municipio, se evidenció un registró de un total de 554 procesos en curso, con unas pretensiones por el valor de \$74.450 millones, concentrado principalmente en las pretensiones de acción de Reparación Directa y de acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ A junio de 2020 los resultados fiscales superavitarios se explican por la generación del ahorro corriente en presencia de un déficit de capital. Por un lado, la continuidad del ahorro corriente, generado por presentarse un recaudo propio superior al exhibido por el gasto de funcionamiento y la inversión social; y por otro, la continuidad del déficit de capital ante mayores compromisos de la inversión en formación bruta de capital, frente al recaudo de los ingresos de capital.
- ✓ En el primer semestre de la vigencia 2020 el municipio, presentó servicio de la deuda (\$5.543 millones), obteniendo un saldo de la deuda pública por \$44.867 millones
- ✓ Se reitera a la administración seguir con la revisión integral y sistemática de cada uno de los procesos y procedimientos financieros, para depurar, actualizar y consolidar la información presupuestal, de tesorería y de contabilidad, a través de comités trimestrales, conformados por el área de presupuesto, contabilidad y tesorería.
- ✓ Los pasivos contingentes y el incremento del rezago presupuestal representan los principales riesgos fiscales de la entidad.

⁶ De conformidad con lo establecido en la Ley 819 de 2003, la constitución de reservas es justificada solo en casos extraordinarios, y se debe realizar siempre y cuando se cuente con los recursos en caja para su financiación.

⁷ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

- ✓ Se recomienda seguir con las medidas adaptables a la entidad para la recuperación económica; y de igual manera se sugiere la preparación, programación y presentación del presupuesto 2021 bajo la estructura del CCPET, con el fin de lograr unificar el lenguaje presupuestal a estándares internacionales (Resolución 3832 de 2020).

TUNJA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	jun-20
INGRESOS (sin financiación)	155.919
INGRESOS CORRIENTES	153.419
Tributarios	79.364
No Tributarios	2.109
Transferencias	71.946
GASTOS (sin financiación)	138.410
GASTOS CORRIENTES	131.012
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	41.648
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	201
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	86
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	87.513
Intereses y Comisiones de la Deuda	1.564
BALANCE CORRIENTE	22.406
INGRESOS DE CAPITAL	2.500
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	7.398
BALANCE DE CAPITAL	-4.898
BALANCE TOTAL	17.509
FINANCIACIÓN	20.192
Endeudamiento Neto	-3.980
Desembolsos	0
Amortizaciones	3.980
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	24.172
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	180.091
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	142.390
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	37.701
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	18.089
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	2.960
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	15.130

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal