



Hacienda



Departamento de Norte de Santander

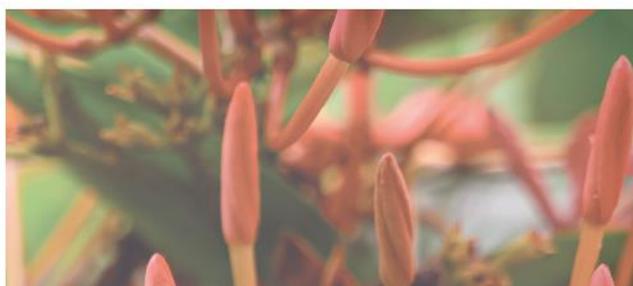


Foto: Región Andina - Adobe Stock

Las orquídeas son una de las especies de plantas más diversas de la región andina de Colombia, con más de 4.000 especies diferentes. Estas plantas tienen una apariencia única y hermosa, con flores de diversos colores y tamaños. www.colombiaverde.com.co

Ixora - Norte de Santander

Viabilidad Fiscal Territorial 2023

Contenido

I.	Contexto	3
II.	Antecedentes	4
III.	Estructura y Dinámica Fiscal	5
	1. Ingresos diferentes del SGR.....	5
	2. Gastos diferentes del SGR.....	7
	3. Deuda Pública.....	11
	4. Sistema General Regalías – SGR.....	11
IV.	Indicadores.....	12
	1. Resultado Fiscal y Presupuestal.....	12
	2. Indicadores Financieros.....	14
	Liquidez de Corto Plazo – Análisis de Tesorería	14
	Liquidez – Análisis Contable.....	15
	3. Indicadores de Disciplina Fiscal	17
	4. Indicadores de Capacidad de Endeudamiento.....	18
	5. Aportes al FONPET	20
V.	Riesgos	21
	1. Pasivos Contingentes	21
	2. Riesgos en el uso del SGP (Decreto Ley 028/08)	21
	3. Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos	22
	4. Situación Financiera del Sector Descentralizado	22
	Empresas.....	23
	Establecimientos Públicos	25
VI.	Conclusiones y Recomendaciones.....	27
	Balance General Departamento de Norte de Santander	29

I. Contexto

El Departamento de Norte de Santander se ubica en la región nororiental de Colombia, limitando con el Estado de Venezuela y los Departamentos de Boyacá, Santander y Cesar. Su geografía la componen páramos, serranías, mesetas, llanuras, cerros e importantes fuentes hídricas¹. Cuenta con una superficie de 22.367 km², lo que representa el 1.9% del territorio nacional. Su capital es San José de Cúcuta y está dividido en 40 municipios, 108 corregimientos, 106 inspecciones de policía, así como, numerosos caseríos y centros poblados².

Para la vigencia 2023 la población fue de 1.696.740 habitantes (3% del total nacional), el 79% habita en la zona urbana y el 21% restante en área rural. La tasa de ocupación³ en Norte de Santander para las mujeres fue de 38% y para los hombres de 68,5%.

Según el DANE para 2023 la tasa de desempleo⁴ en el departamento de Norte de Santander se ubicó en 11,41%, con mayor concentración en la zona urbana (12,3%) que en la zona rural (7,1%) y por género es mayor en las mujeres (14,4%) que en los hombres (9,5%).

El PIB departamental en 2022 fue de 23 billones (equivalente al 1,57% del PIB Nacional). Las actividades económicas que aportaron mayor valor agregado al departamento fueron: administración pública y defensa, educación, salud humana y servicios sociales (21,75%); comercio al por mayor y al por menor (19,29%); construcción (7,29%). El PIB per cápita se estableció en \$13,73 millones, posicionándose debajo del promedio nacional (28,2 millones).

Según cifras del Boletín Económico Regional (BER), el Departamento de Norte de Santander despachó un total de 54,5 mil toneladas de productos agrícolas percederos, entre los que se encuentra la y el tomate. En el IV trimestre 2023, los despachos de panela mostraron un aumento significativo en el departamento (81,2%)⁵. El acopio de leche por parte de la industria en el departamento para el cuarto trimestre de 2023 disminuyó 16,9% respecto al año anterior, completando cuatro trimestres consecutivos con caída anual y para el periodo apenas logró un acopio de 2,6 millones de litros de leche⁶.

En el último trimestre de 2023, la producción diaria de petróleo en el Departamento de Norte de Santander creció 40,4% anual⁷.

¹ Información recuperada de <https://regions.colombia.travel/andes-orientales-colombianos/norte-de-santander>

² Información recuperada de <https://www.colombiamania.com/departamentos/nortedesantander.html>

³ Es la relación porcentual entre la población ocupada (OC) y el número de personas que integran la población en edad de trabajar (PET) DANE 2022.

⁴ Es la relación porcentual entre el número de personas que están buscando trabajo (DS), y el número de personas que integran la fuerza de trabajo (FT).

⁵ Información recuperada de Boletín Económico Regional 2023 <https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/boletin-economico-regional-ber>

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

La comercialización de vehículos nuevos presentó en el cuarto trimestre de 2023 una disminución anual de 38,8%, atribuida en gran medida a la interrupción de los beneficios tributarios que anteriormente incentivaban a realizar las matrículas de vehículos en dicho departamento⁸.

El Departamento de Norte de Santander sumó 246,2 millones de dólares FOB en exportaciones para el último trimestre 2023, sin incluir petróleo y sus derivados, representando una disminución de 11,2% respecto a 2022. Por países, las ventas estuvieron concentradas en Brasil, Polonia, Venezuela, India, Chile y China⁹.

Respecto a los indicadores de desigualdad y pobreza, el Índice de Pobreza Monetaria¹⁰ para el Departamento de Norte de Santander en 2022 fue de 44,8% (por encima del promedio nacional que fue de 36,6%). Adicional a ello, la Pobreza Multidimensional fue de 19%. El Coeficiente Gini¹¹, un indicador de desigualdad en el ingreso, se estableció en 0,50. Por último, el Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹² en la entidad se ubicó en 0,73 en 2021.

El Departamento presentó una tasa de cobertura neta en educación para el 2022 de, 88,95%¹³ en primaria¹⁴, 76,87% en secundaria, y 46,66% en educación media. Por otro lado, la entidad territorial cuenta con una cobertura en salud¹⁵ de 100% a corte diciembre de 2023, distribuida en 27% en el régimen contributivo, 1% en el régimen subsidiado y 2% en regímenes especiales.

Por otro lado, según el Reporte de Estratificación y Coberturas (REC), para 2022 la cobertura de acueducto fue de 72,73% (por debajo del promedio Nacional que es de 74,48%) y de alcantarillado de 71,09%. Agregado a ello, la penetración de banda ancha en la vigencia 2021 fue de 11,99% (menor al promedio nacional, 16,54%), y la cobertura en energía eléctrica rural fue de 83,68%¹⁶. Por último, según el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), para el año 2023 el Departamento tenía 76% de vías pavimentadas.

II. Antecedentes

En la vigencia 2022 el departamento de Norte de Santander recaudó ingresos por \$1.4 billones, lo que significó un incremento de 4% en términos reales con respecto a 2021. El 81% del total se recaudó como recursos corrientes, el 19% restante, correspondió a recursos del balance, operaciones de crédito y otros ingresos de capital. Por el lado de los gastos

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ El indicador de pobreza monetaria mide el porcentaje de la población con ingresos por debajo de un mínimo de ingresos mensuales (línea de pobreza) necesarios para cubrir sus necesidades básicas, para el DANE en Colombia la línea de pobreza en 2021 es de 354.031 pesos mensuales y extrema de \$161.099.

¹¹ Intervalo de 0 a 1, donde 0 es igualdad en ingreso total.

¹² Es una medida que indica el logro promedio en dimensiones clave del desarrollo humano: una vida larga y saludable. Se mide en un intervalo de 0 a 1, donde 1 es un nivel completo de desarrollo humano.

¹³ Datos del Ministerio de Educación, disponible en <https://portalsineb.mineducacion.gov.co/portal/secciones/Publicaciones/412172:Resumen-de-Indicadores>

¹⁴ Tasa de cobertura neta de matrícula en primaria es la razón entre el número de estudiantes matriculados en primaria, que se encuentran en el rango de edad teórico para cursar dicho nivel - 6 a 10 años - y el total de la población en este rango de edad para una unidad espacial de referencia j en el tiempo t.

¹⁵ Datos del Ministerio de Salud, disponible en <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx>

¹⁶ Datos del Departamento Nacional de Planeación, disponible en <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles>

comprometió el 83.4% del presupuesto definitivo, esto es \$1.3 billones, cifra que mantuvo el nivel de gasto constante en términos reales frente a 2021.

El resultado fiscal de 2023 fue deficitario en \$68.527 millones, cifra cuatro veces superior a la de 2021, no obstante, el incremento en el endeudamiento neto y la generación de recursos del balance permitieron obtener un resultado presupuestal superavitario de \$160.598 millones, 43% superior al de la vigencia anterior.

Frente a las normas de responsabilidad fiscal, en 2022 el Departamento cumplió con el límite de gastos de funcionamiento ejecutados en el nivel central y en los órganos de control. En relación con el endeudamiento, se mantuvo en instancia autónoma con un saldo de la deuda de \$204.287 millones, 68% más que en la vigencia anterior.

Los procesos legales se convierten en un factor de riesgo moderado para las finanzas departamentales siendo necesario aprovisionar recursos económicos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles, fortalecer la defensa jurídica de la entidad territorial y determinar las causas del aumento de los procesos y sus cuantías. Así mismo se recomienda mejorar los procesos de planeación y programación presupuestal con el fin de disminuir el nivel de recursos del balance, que de manera recurrente se viene acumulando. De igual forma, se recomienda revisar el manejo presupuestal que la entidad le da al Instituto Departamental de Salud, el cual debe estar ajustado a la normatividad vigente frente a la conformación del Fondo Local de Salud y al manejo de las cuentas maestras que lo financian.

Al cierre de 2022, los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) ascendieron a \$1.2 billones ejecutaron en conjunto gastos de inversión por \$305.298 millones, equivalentes al 3,2% de los comprometidos por la Administración Central. Se recomienda hacer seguimiento financiero a los resultados de este sector.

III. Estructura y Dinámica Fiscal

1. Ingresos diferentes del SGR

En 2023, el Departamento de Norte de Santander recaudó el 93% de los ingresos estimados en el presupuesto diferentes al Sistema General de Regalías – SGR, porcentaje que equivale a \$1,6 billones y evidencia que no hubo variación real significativa con respecto a 2022, lo que se explica por el contrapeso entre el incremento de los ingresos propios y de capital y la caída de las transferencias corrientes, que aportaron el 45% de los recaudos de la vigencia.

El 81% del total de ingresos provino de recaudos del año y 19% correspondió a recursos acumulados de vigencias anteriores. La composición de los ingresos se mantuvo en el mismo orden con respecto a la vigencia anterior, aunque presentó cambios porcentuales que destacan la disminución de las transferencias corrientes en favor de los ingresos propios y los de capital.

Tabla 1.

Ingresos Diferentes al Sistema General de Regalías 2023

Valores en millones de \$ a precios de 2023

Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2022	2023	2023/2022	2022	2023
Tributarios y no tributarios	356.432	475.296	22%	24%	30%
Transferencias corrientes	829.028	721.818	-20%	57%	45%
Ingresos de capital	280.554	407.159	33%	19%	25%
Transferencias de capital ¹	0	667	NA	0%	0%
Desembolsos del crédito	99.333	35.000	-58%	7%	2%
Recursos del balance	146.828	304.822	90%	10%	19%
Otros ²	34.393	66.669	77%	2%	4%
RECAUDOS DEL AÑO	1.466.013	1.604.273	0%	100%	100%

¹A partir de la expedición del Catálogo de Cuentas Presupuestal para Entidades Territoriales - CCPET.

²Rendimientos financieros, excedentes financieros, dividendos y utilidades de empresas públicas, retiros del FONPET, disposición de activos, reintegros, otros recursos no apropiados, recuperación de cartera-prestamos.

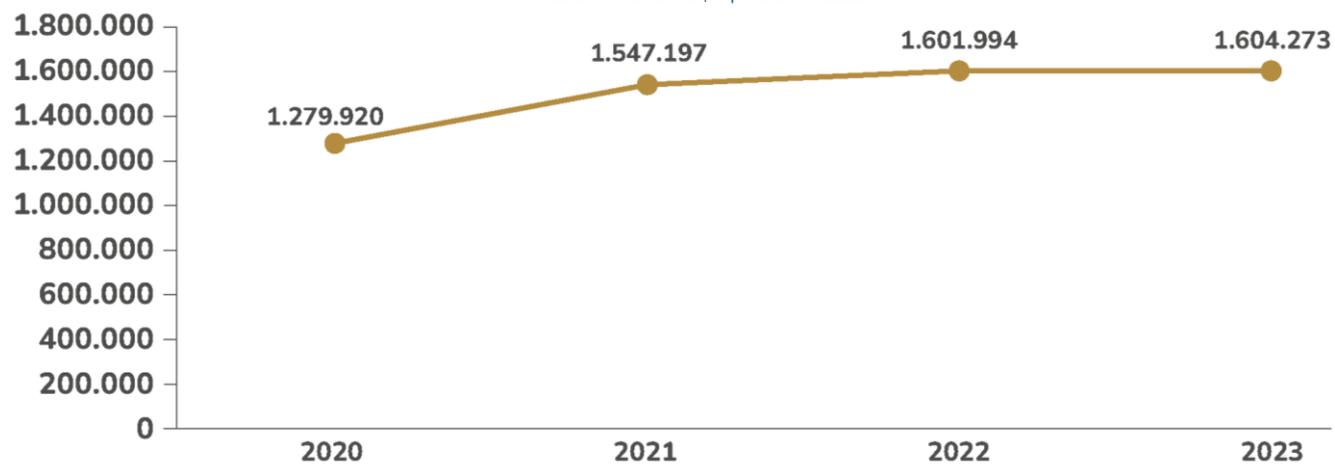
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

Para período 2020-2023 los ingresos crecieron en promedio año 8% real.

Gráfico 1.

Ingresos Diferentes al Sistema General de Regalías 2020-2023

Valores en millones de \$ a precios de 2023



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

En 2023 los ingresos tributarios, que representaron el 24% del total, reflejaron un crecimiento de 15% real en relación con lo recaudado en 2022, todos los impuestos, con excepción de registro y anotación, mostraron incrementos, destacándose por su participación en el agregado de los tributarios, los imptoconsumos, con una variación real positiva de 19%; y las estampillas, que aumentaron 16% real debido al mayor recaudo de las pro-adulto mayor (27%) y pro-hospitales universitarios (10%).

Tabla 2.
Ingresos Tributarios

Valores en millones de \$ a precios de 2023

Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2022	2023	2023/2022	2022	2023
Impuestos al consumo	112.382	145.635	19%	38%	39%
Cerveza	93.290	115.942	14%	31%	31%
Licores	803	1.056	20%	0%	0%
Cigarrillos y tabaco	18.289	28.637	43%	6%	8%
Registro y anotación	30.083	26.875	-18%	10%	7%
Impuesto sobre vehículos automotores	39.796	55.825	28%	13%	15%
Estampillas	87.733	111.241	16%	29%	29%
Sobretasa a la gasolina	16.093	17.762	1%	5%	5%
Otros impuestos	12.930	19.840	40%	4%	5%
TOTAL	299.017	377.178	15%	100%	100%

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

El tercer renglón de recaudo tributario lo constituye el impuesto de vehículos automotores, que presentó un aumento real de 28% respecto a 2022, explicado por la aplicación de medidas coercitivas y cautelares a través de procedimientos de cobro coactivo para el cobro del impuesto. Por su parte, la contracción de 18% real en el impuesto de registro resulta consistente con la caída en las ventas de unidades de vivienda nueva en el departamento respecto a 2022 (45%).

Por su parte los ingresos no tributarios, que ascendieron a \$98.118 millones, aumentaron 56% real debido principalmente a mayor recaudo por participación y derechos por monopolio, en especial la participación por el consumo de licores destilados (37%).

Las transferencias corrientes, que permanecieron como la principal fuente de ingresos para el departamento (75%), decrecieron 20% en términos reales debido a la disminución de las distintas de participaciones y compensaciones (83% real), por su parte los recursos asignados por el Sistema General de Participaciones – SGP- se mantuvieron como el principal componente de las transferencias (91%), con un incremento de 6% real.

Respecto a los recursos de capital, se evidenció un crecimiento real de 33%, explicado principalmente por una mayor generación de recursos del balance, los cuales aumentaron 90% real debido en gran medida a los generados por estampillas y por créditos internos.

2. Gastos diferentes del SGR

En la vigencia 2023, los compromisos de gasto del Departamento de Norte de Santander con recursos diferentes al SGR totalizaron \$1,5 billones, equivalentes al 87,49% del presupuesto definitivo y crecieron 5% real respecto a 2022. La dinámica se reflejó en todos los renglones que conforman el agregado, pero con mayor incidencia en la inversión, que si bien tuvo un incremento moderado de 3% tiene mayor incidencia en el resultado dado que representa el 85% del total, mientras que Funcionamiento y sobre todo Servicio de la Deuda, aunque crecieron a mayores tasas, su efecto en el agregado fue menor al no ser tan representativos.

Tabla 3.
Compromisos Diferentes al Sistema General de Regalías

Valores en millones de \$ a precios de 2023

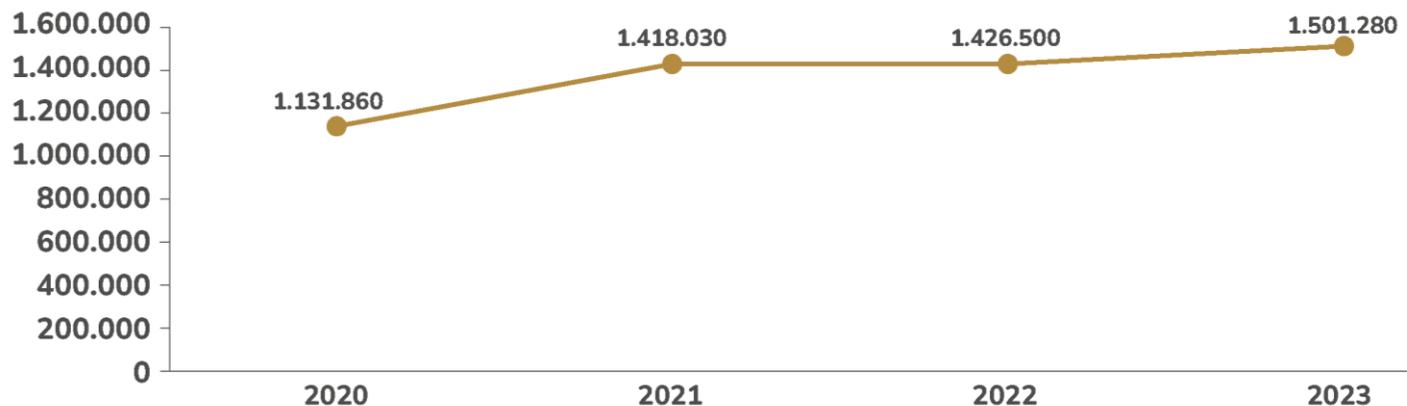
Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2022	2023	2023/2022	2022	2023
Funcionamiento	138.259	178.860	18%	11%	12%
Inversión	1.138.734	1.276.851	3%	87%	85%
Servicio de la deuda	28.423	45.568	47%	2%	3%
COMPROMISOS DEL AÑO	1.305.415	1.501.280	5%	100%	100%

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

En el período 2020-2023 los compromisos presentaron un crecimiento promedio real año del 10%.

Gráfico 2.
**Compromisos Diferentes al Sistema General de Regalías
2020-2023**

Valores en millones de \$ a precios de 2023



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

Al cierre de 2023, los gastos de funcionamiento de la administración departamental ascendieron a \$178.860 millones, con una variación real positiva de 18% respecto a 2022. En el desagregado, las transferencias corrientes (conformadas en un 65% por mesadas pensionales) representaron el 36%, los gastos de personal el 29%, y la adquisición de bienes y servicios el 25%. Teniendo en cuenta las secciones presupuestales reportadas por el departamento en la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario CUIPO, los compromisos de funcionamiento fueron ejecutados principalmente por el Sector Central (\$126.449 millones), Educación (\$21.324 millones) y Salud (\$15.405 millones)¹⁷.

¹⁷ Adicional a los ingresos corrientes de libre destinación ICLD, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley 1176 de 2007 el Gobierno Nacional anualmente determina un porcentaje de las transferencias del SGP para prestación del servicio que se podrá destinar a financiar el personal administrativo de la educación. Igualmente el Decreto 780 de 2016, que reglamenta el artículo 60 de la Ley 715 de 2001, establece los porcentajes de las rentas cedidas que, adicional a los ICLD, pueden ser utilizados para la financiación de gastos de funcionamiento por parte de las secretarías departamentales de salud.

Los gastos de funcionamiento de los organismos de control (Asamblea y Contraloría) ascendieron a \$15.682 millones; los de la Asamblea aumentaron 4% real y los de la Contraloría 16%.

Tabla 4.
Gastos de Funcionamiento Diferentes al Sistema General de Regalías

Valores en millones de \$ a precios de 2023

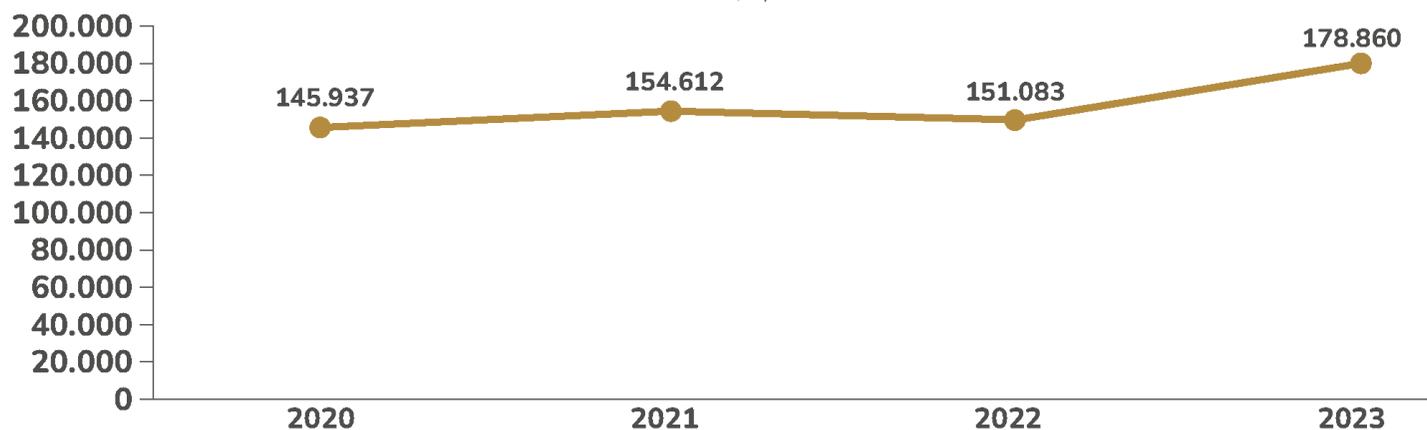
Concepto	Vigencia		Variación Real 2023/2022	Composición	
	2022	2023		2022	2023
Gastos de personal	42.273	51.553	12%	31%	29%
Adquisición de bienes y servicios	27.614	44.165	46%	20%	25%
Transferencias corrientes	54.401	64.796	9%	39%	36%
Transferencias de capital	0	0	NA	0%	0%
Gastos de comercialización y producción	0	0	NA	0%	0%
Adquisición de activos financieros	0	0	NA	0%	0%
Disminución de pasivos	20	1.539	6807%	0%	1%
Gastos por tributos, tasas, contribuciones, multas, sanciones e intereses de mora	908	1.124	13%	1%	1%
Gastos de funcionamiento de organismos de control	13.041	15.682	10%	9%	9%
TOTAL	138.259	178.860	18%	100%	100%

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

Como se puede observar en el gráfico 6, durante el período 2020-2023 los gastos de funcionamiento presentaron una tendencia creciente, con una variación promedio año de 7% real.

Gráfico 3.
**Gastos de Funcionamiento Diferentes al Sistema General de Regalías
2020-2023**

Valores en millones de \$ a precios de 2023



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

Como se aprecia en la Tabla 5, los gastos de inversión ascendieron a \$1,27 billones, alcanzando una ejecución del 90% y un crecimiento de 3% real. Los sectores que presentaron mayor variación real positiva fueron Inclusión Social y

Reconciliación (118%); Salud y Protección Social (61%) y Transporte (37%). Por otro lado, de forma individual, el sector Transporte fue el que más participación tuvo (17%), seguido del sector Salud y Protección Social (14%). No obstante, destaca el monto del componente *Resto de Sectores* por el cual se ejecutó el 47% de los compromisos de inversión y que está compuesto en un 90% por proyectos productivos y de desarrollo en el sector agropecuario. Los compromisos de inversión fueron financiados principalmente con recursos del SGP (49%) e Ingresos Corrientes de Libre Destinación (7%).

Tabla 5.
Gastos de Inversión por Sectores - Fuentes Diferentes al Sistema General de Regalías

Valores en millones de \$ a precios de 2023

Concepto	Vigencia		Variación Real 2023/2022	Composición	
	2022	2023		2022	2023
Educación	107.794	87.674	-26%	9%	7%
Salud y Protección Social	102.925	181.389	61%	9%	14%
Vivienda, Ciudad y Territorio	23.748	16.206	-38%	2%	1%
Gobierno Territorial	59.666	60.582	1%	5%	5%
Transporte	148.575	222.111	37%	13%	17%
Inclusión Social y Reconciliación	10.599	25.205	18%	1%	2%
Deporte, Recreación y Cultura	52.048	49.058	-14%	5%	4%
Resto de Sectores*	564.671	611.432	11%	50%	48%
Disminución de Pasivos**	68.708	23.195	-69%	6%	2%
TOTAL	1.138.734	1.276.851	3%	100%	100%

*Agrupa los siguientes sectores de inversión registrados en la MGA y que son aplicables a las entidades territoriales: Agricultura y Desarrollo Rural, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ciencia, Tecnología e innovación, Comercio, Industria y Turismo, Información Estadística, Justicia y del Derecho, Minas y Energía, Organismos de Control, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Trabajo.

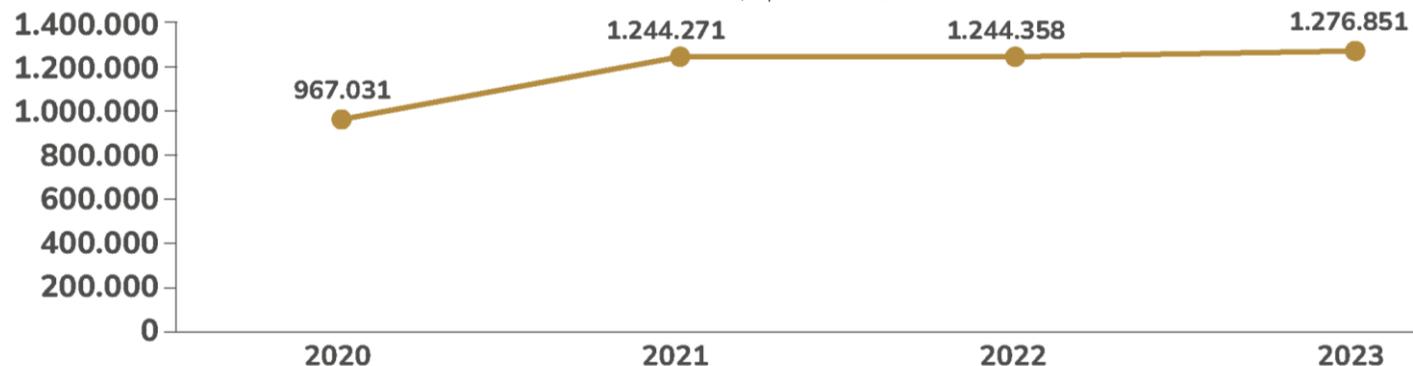
**Se agrupa los objetos de gasto: cesantías, programas de saneamiento fiscal y financiero, financiación de déficit fiscal incorporados en todos los sectores de inversión.

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

Durante el período 2020-2023 los gastos de inversión presentaron un crecimiento promedio año del 10% real.

Gráfico 4.
**Gastos de Inversión Fuentes Diferentes al Sistema General de Regalías
2020-2023**

Valores en millones de \$ a precios de 2023



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

3. Deuda Pública

Al finalizar 2023 el saldo de la deuda pública del Departamento de Norte de Santander sumó \$222.950 millones, y estaba representada en créditos contratados con el sistema financiero doméstico a tasas de interés IBR y DTF. El Banco BBVA otorgó el 28% de la deuda adquirida por el departamento (financiada con el impuesto al consumo de cervezas y el SGP - Agua Potable y Saneamiento Básico), seguido del Banco de Bogotá con el 20% (financiada con el impuesto al consumo de cervezas y el SGP - Agua Potable y Saneamiento Básico), del Banco Davivienda con el 19% (financiada con el impuesto al consumo de cervezas), el Banco Popular con el 11% (financiada con el impuesto al consumo de cervezas), Bancolombia con el 10% (financiada con el impuesto al consumo de cervezas), el Banco Agrario de Colombia con el 8% (financiada con el impuesto al consumo de cervezas), y el 3% restante con el Banco AV Villas (financiada con el impuesto al consumo de cervezas).

De los créditos financiados con fuentes diferentes al SGR el departamento recibió en 2023 desembolsos por \$35.000 millones. El servicio de la deuda totalizó \$45.568 millones con un crecimiento real de 47% respecto a 2022 debido al aumento del 142% en el pago de intereses. Respecto a la composición, el pago de bonos pensionales y cuotas partes representó el 1% del total, intereses y comisiones de deuda 64% y amortizaciones el 36% restante.

Tabla 6.
Saldo y Composición de la Deuda

valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de Diciembre		% de Participación Saldo Total		Moneda	Tasa de Interés
	2020	2023	2020	2023		
DEUDA INTERNA			100%	100%		
Banca Comercial Interna	131.678	222.950	100%	100%	COP	DTF/IBR
Total Deuda Interna	131.678	222.950	100%	100%		
DEUDA EXTERNA			0%	0%		
Total Deuda Externa	0	0	0%	0%		
TOTAL DEUDA PÚBLICA	131.678	222.950	100%	100%		

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

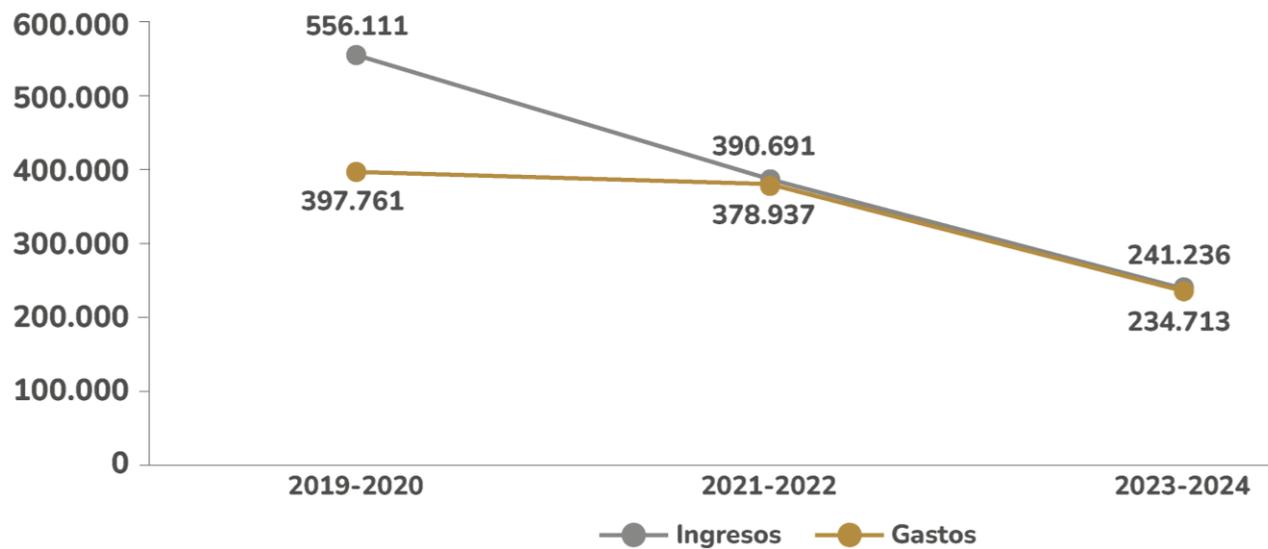
4. Sistema General Regalías – SGR

Al finalizar 2023 el presupuesto total de ingresos del SGR sumó \$241.236 millones¹⁸, correspondientes a ingresos corrientes por asignaciones para la inversión regional (44,7%), asignaciones para la paz (34,2%), asignaciones para la ciencia, tecnología e innovación (11,6%), asignaciones directas (9,5%). Este monto fue reportado por el departamento a la CGR y comprende la suma de las incorporaciones del bienio y la disponibilidad inicial, teniendo en cuenta lo incorporado por el departamento en su presupuesto de ingresos de acuerdo con las autorizaciones dadas por el OCAD.

¹⁸ En el marco de lo establecido en la Ley 2056 de 2020, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de los recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos.

Por otra parte, a diciembre de 2023 el Departamento de Norte de Santander asumió compromisos con cargo a recursos del SGR por \$234.713 millones¹⁹, en su totalidad destinados a inversión. Los gastos de inversión ejecutados con el SGR representaron el 18% del total de gastos de inversión del departamento.

Gráfico 5.
Presupuestos Definitivos y Compromisos Presupuestales con Recursos del Sistema General de Regalías
valores en millones de \$



* El bienio 2023-2024 se cierra el 31 de diciembre de 2024 y por tanto se trata de un dato preliminar
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

IV. Indicadores

1. Resultado Fiscal y Presupuestal

Los recaudos efectivos a diciembre de 2023²⁰ (\$1,26 billones) resultaron inferiores a los compromisos de gasto²¹ (\$1,48 millones), cerrando de esta manera con un déficit fiscal de \$220.493 millones. En el desagregado, el Departamento de Norte de Santander presentó un balance de capital superavitario de \$26.144 millones, reflejo principalmente del aumento real respecto a 2022 de los rendimientos financieros (443%%) y retiros del FONPET (7%). Sin embargo, el déficit corriente

¹⁹ Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino evidenciar el orden de magnitud de los compromisos de gasto adquiridos por la entidad territorial.

²⁰ Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, venta de activos, ni desembolsos de crédito.

²¹ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2023. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2023, ni las amortizaciones de deuda.

de \$246.637 millones, generado por el impacto que tuvieron la disminución de las transferencias corrientes (20%) y el aumento de los gastos corrientes (11%), determinó que la entidad generara balance fiscal deficitario tres veces superior al generado al cierre de 2022.

Por otro lado, al incorporar la financiación obtenida (endeudamiento neto y recursos del balance), el Departamento de Norte de Santander registró al finalizar 2023 un resultado presupuestal superavitario de \$102.993 millones²², debido al aumento de los recursos del balance²³. A propósito, llama la atención que la entidad viene presupuestando recursos del balance por montos muy superiores al generado, así por ejemplo en 2023 incorporó \$304.822 millones mientras que al cierre de 2022 el saldo de esta cuenta fue de \$160.598 millones, dadas estas marcadas diferencias, es necesario que el departamento revise la consistencia y coherencia de sus procesos presupuestales y financieros, en aras de optimizar y dar mayor eficiencia al uso de los recursos percibidos y evitar situaciones que pongan en riesgo su viabilidad financiera.

Tabla 7.
Resultado Fiscal de la Vigencia
Se presentan las vigencias 2020 a 2023

Valores en millones de pesos

Concepto	2020	2021	2022	2023
Déficit o superávit fiscal	29.859	-17.286	-68.527	-220.493
Financiamiento	83.541	121.776	229.125	323.486
Endeudamiento neto	-6.354	-9.209	82.297	18.663
Recursos del balance	89.895	130.986	146.828	304.822
Disposición de activos	0	0	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	113.400	104.490	160.598	102.993

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

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera del departamento, se observa que a diciembre de 2023 los ingresos incorporados al SGR superaron los compromisos efectivamente realizados en \$6.523 millones, recursos que respaldan proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el OCAD. Adicionalmente se observa que el nivel de ejecución en lo corrido del bienio 2023-2024 es de 97%.

²² Con el fin de facilitar el análisis de los resultados de la vigencia, para el cálculo del resultado del balance financiero los rubros de ingresos de capital por recursos del balance, venta de activos fijos y reducciones de capital de empresas, se incorporan en las partidas del financiamiento. Dicha metodología fue aplicada con el fin de asimilar los criterios de estimación de resultados fiscales, con los empleados por el CONFIS, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación DNP.

²³ Los recursos incorporados por el Departamento como recursos del balance corresponden a superávit fiscal de vigencias anteriores y cancelación de reservas.

Tabla 8.

**Resultado Fiscal de la Vigencia del Sistema General de Regalías
Se presentan los bienes de 2019-2020, 2021-2022 y 2023-2024**

valores en millones de \$

Concepto	Bienalidad		
	2019-2020	2021-2022	2023-2024
Presupuesto definitivo	556.111	390.691	241.236
Compromisos	397.761	378.937	234.713
RESULTADO	158.350	11.755	6.523
Compromisos / Presupuesto definitivo	72%	97%	97%

* El bienio 2023-2024 se cierra el 31 de diciembre de 2024 y por tanto se trata de un dato preliminar

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

2. Indicadores Financieros

Liquidez de Corto Plazo – Análisis de Tesorería²⁴

De acuerdo con la información reportada por la Gobernación²⁵, el análisis de liquidez y solvencia muestra que al finalizar la vigencia 2023 el departamento contó con disponibilidades por \$438.563 millones, provisionadas en caja, bancos e inversiones temporales, cuya fuente de financiación principal fueron ingresos con destinación específica (80%), particularmente recursos de capital. Respecto a la composición de las disponibilidades, 95% correspondió a saldos en caja y bancos y 5% a inversiones temporales.

Las disponibilidades financiaron exigibilidades que ascendieron a \$327.735 millones, compuestas en su mayoría de reservas presupuestales (68%) y cuentas por pagar (8%). El cruce de saldos disponibles con las exigibilidades evidencia que al cierre de 2023 se generó un excedente neto de \$110.827 millones, concentrado principalmente en recursos tributarios y no tributarios con destinación específica.

²⁴ El objetivo de este indicador simplificado es analizar la capacidad del Departamento para cubrir la totalidad de sus obligaciones de corto plazo con los recursos disponibles, y/o identificar si está o no acumulando liquidez, haciendo confluír en un sólo cálculo lo reflejado en la información contable y de tesorería en un intento de avanzar en la armonización entre los componentes de la administración financiera al considerar el cálculo de este indicador con base en el principio de devengo.

Se trata de un indicador de solvencia de corto plazo, puesto que no incluye un análisis de la capacidad financiera de la entidad para honrar sus obligaciones futuras de largo plazo (más de un año), entre las cuales las más significativas usualmente son la deuda financiera pública y los pasivos pensionales.

²⁵ Se recomienda al Departamento que realice las correspondientes conciliaciones de tesorería al cierre de cada vigencia de manera previa al reporte de la información en la categoría del FUT Cierre Fiscal.

Tabla 9.
Resultado de Tesorería
valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o Faltante 1-2)
Ingresos corrientes de libre destinación	75.523	54.896	20.626
Ingresos con destinación específica	352.529	267.606	84.923
Recursos tributarios y no tributarios con destinación específica	74.599	30.143	44.457
Transferencias corrientes diferentes al SGP con destinación específica	8.334	872	7.462
Sistema General de Participaciones (diferentes a salud)	43.418	17.791	25.628
SGP educación	43.418	17.791	25.628
SGP propósito general	0	0	0
SGP asignaciones especiales	0	0	0
Recursos de capital	226.178	218.801	7.377
Fondos especiales	10.511	5.233	5.278
Fondo local de salud	7.961	3.372	4.588
SGP salud	3.310	759	2.551
Otros recursos de salud	4.651	2.613	2.038
Fondos de solidaridad y redistribución del ingreso	0	0	0
Fondo de seguridad y convivencia ciudadana	0	0	0
Fondo de gestión del riesgo	2.550	1.861	690
Fondos de contingencias	0	0	0
TOTAL	438.563	327.735	110.827

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

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

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

Liquidez – Análisis Contable²⁶

Los estados contables del departamento, con corte a diciembre 31 de 2023, mostraron activos totales de \$2,74 billones, representados principalmente en otros activos (46%) y cuentas por cobrar (21%), con una caída de 1% en términos reales respecto a los de 2022 como consecuencia principalmente de la reducción de las cuentas por cobrar e inversiones financieras²⁷. Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, aumentaron 6% real y presentaron un saldo de \$1,24 billones, equivalente al 45% del total de activos.

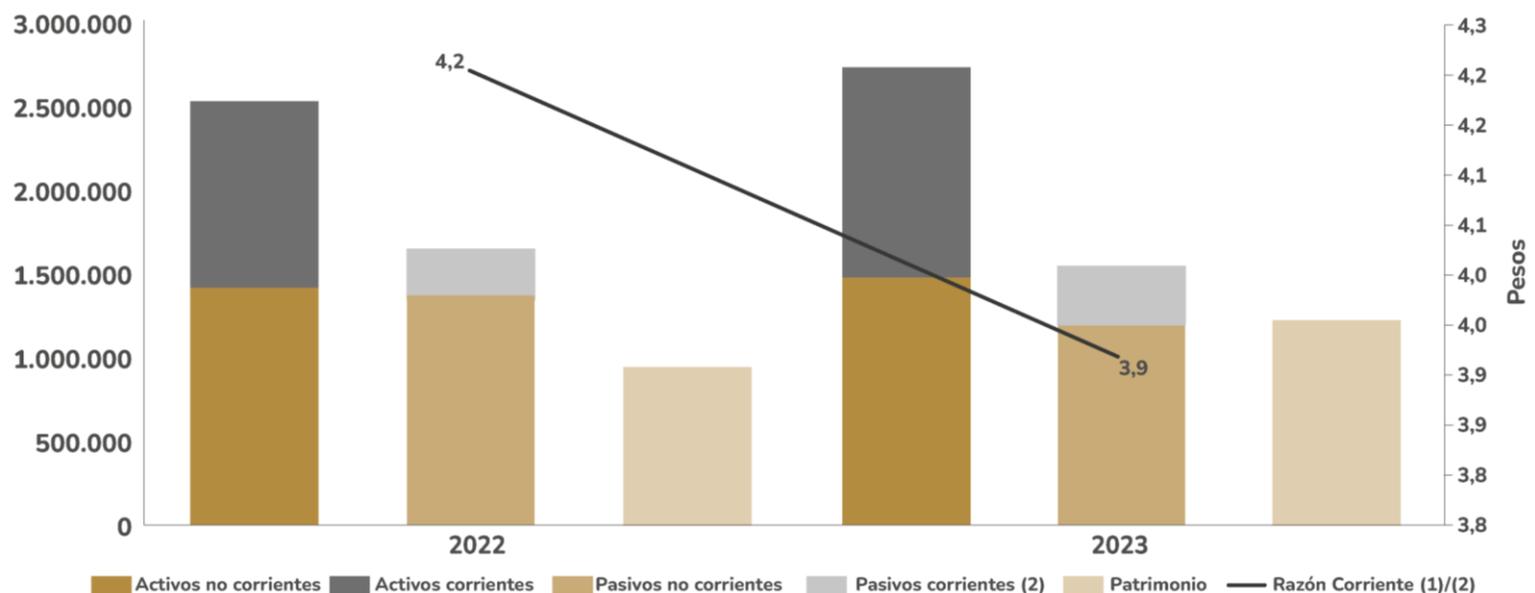
²⁶ Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2023 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

²⁷ Teniendo en cuenta que la Resolución 533 de 2015 de la Contaduría General de la Nación CGN estableció que las Entidades de Gobierno a partir del 1° de enero de 2018 deben preparar y presentar su información contable aplicando el nuevo Marco Normativo adoptado por la CGN, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) es posible realizar la presente comparación.

Los pasivos totales sumaron \$1,53 billones, disminuyendo 13% real producto de la reducción de sus principales cuentas, los beneficios a empleados que representan el 69% y cuentas por pagar que equivalen al 15%. Los pasivos corrientes, es decir, los que cuentan con una exigibilidad menor a un año, se valoraron en \$316.583 millones, crecieron 14% en términos reales respecto a 2022 y representaron el 21% del pasivo total.

Como consecuencia de la reducción en términos reales de los pasivos en mayor proporción que los activos, se generó un crecimiento del patrimonio de 20% real, pasando de \$919.285 millones en 2022 a \$1,2 billones en 2023.

Gráfico 8.
Balance Contable



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

Por otra parte, al cierre de 2023 existían \$3,9 de activos corrientes por cada peso de pasivos corrientes, Razón que disminuyó respecto a la obtenida al cierre de 2022; sin embargo, el departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año contaron con respaldo suficiente en activos corrientes.

El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)²⁸ se estimó en \$116.143 millones. Dado su crecimiento se recomienda a la entidad adelantar acciones para la normalización de dichas obligaciones en un período razonable de tiempo, de acuerdo con su grado de exigibilidad y, a su vez, medidas de depuración contable.

²⁸ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

3. Indicadores de Disciplina Fiscal²⁹

Con base en lo establecido en el artículo 4° de la Ley 617 de 2000, y considerando que el Departamento de Norte de Santander se clasificó en segunda categoría para la vigencia 2023, debe mantener su nivel de gasto de funcionamiento en relación con los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) máximo en 60%. Para este periodo la relación fue de 47%, 13 puntos porcentuales por debajo del límite establecido, igual que el obtenido al cierre de 2022.

Tabla 10.
Indicadores de Ley 617/2000 – Sector Central

valores en millones de \$

Concepto	2022	2023	Variación Real 2023/2022
1. ICLD base para Ley 617 DE 2000 1/	154.522	193.381	15%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	73.041	91.458	15%
3. Relación GF/ICLD	47%	47%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	60%	60%	
5. Diferencia	-13%	-13%	

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

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

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

Las tablas 11 y 12 muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los órganos de control departamental, frente a los límites legales de gasto³⁰. Respecto a las transferencias a la Asamblea y Contraloría, el gasto estuvo dentro del límite establecido en las Leyes 617 de 2000 y 1416 de 2010.

Tabla 11.
Sección de Asamblea

valores en millones de \$

Concepto	2022	2023
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	6.587	7.474
Remuneración diputados	2.888	3.382
Gastos diferentes a la remuneración	1.732	1.815
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.966	2.277
2. Límites establecidos por la Ley 617	4.680	5.429
Remuneración diputados (Art. 28)	2.925	3.393
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	1.755	2.036
Diferencia remuneración diputados	-37	-11
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	-23	-221

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

²⁹ Es preciso aclarar que el cálculo de los indicadores se hace a título informativo.

³⁰ Es preciso aclarar que el cálculo de los indicadores se hace a título informativo.

Tabla 12.
Sección de Contraloría
valores en millones de \$

Concepto	2022	2023
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	6.455	8.208
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	6.681	8.334
2.1. % ICLD	4.945	6.188
2.2. Cuota Auditaje	1.737	2.146
3. Diferencia	-227	-125

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

4. Indicadores de Capacidad de Endeudamiento

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados estimados a 1 de enero de 2024. No obstante, es preciso aclarar que la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías, para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- Ninguno de los créditos contratados a 31 de diciembre de 2023 es condonable, por tanto, no se realiza ningún descuento al saldo de la deuda ni se proyectan posibles amortizaciones e intereses a pagar para este tipo de créditos en 2024.
- Al saldo de la deuda generado al cierre de 2023, se descuentan las proyecciones de amortizaciones e intereses reportadas por la entidad para la vigencia 2024. Se desconoce si la estimación de los intereses incluyó el margen de cobertura de riesgo ordenado por el parágrafo del artículo 14 de la ley 819 de 2003. Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1º de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para el resto de la vigencia.
- Cero pesos de crédito nuevo en 2024.³¹
- Teniendo en cuenta que el artículo 1 de la ley 1483 de 2012, son descontados los compromisos por vigencias futuras que son financiados con los ingresos corrientes base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento.

³¹ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los desembolsos entre enero de 2024 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2024.

Por lo anterior, para la vigencia 2024 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 8%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 36%.

Una estimación más realista de la capacidad de pago presenta un indicador de solvencia = 35% y el de sostenibilidad = 81%. En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance y los rendimientos financieros (dado su carácter de recursos no recurrentes), a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica, y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2023 que tiene más de un año de causación³².

Tabla 13.
Capacidad de Endeudamiento a 1° de enero de 2024
valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	558.420	388.556
1.1. Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	566.014	396.150
1.2. Vigencias futuras	7.594	7.594
2. Gastos de funcionamiento Artículo 2 Ley 358 de 1997	129.040	286.657
3. Ahorro operacional (1-2)	429.380	101.900
4. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (4.1-4.2-4.3+4.4-4.5+4.6+4.7+4.8)	199.523	315.666
4.1. Total saldo de la deuda	222.950	222.950
4.2. Saldo de la deuda financiada con Sistema General de Regalías	0	0
4.3. Total amortizaciones de la deuda	23.427	23.427
4.4. Amortizaciones de créditos financiados con Sistema General de Regalías	0	0
4.5. Saldo de créditos condonables		
4.6. Amortizaciones de créditos condonables		
4.7. Pasivo diferente a financiero		116.143
4.8. Proyección nuevo endeudamiento		
5. Intereses de la deuda distinta a regalías (5.1-5.2)	35.589	35.589
5.1. Total de intereses de la deuda	35.589	35.589
5.2. Intereses de la deuda financiada con Sistema General de Regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (5/3)	8%	35%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (4/1)	36%	81%

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

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2023. Se reitera que la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y

³² El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

De otra parte, respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solventia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

5. Aportes al FONPET

Si bien la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social DRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en aplicación del modelo de administración financiera del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales FONPET³³, no estableció una reducción a la transferencia que debía realizar el Departamento en 2023 con destino al fondo, la entidad territorial informó a la DRESS que en aplicación del Artículo 42 de la Ley 2276 de 2022 reorientó rentas por \$29.320 millones para proyectos de inversión que en principio se encontraban destinadas al FONPET. Atendiendo lo anterior, de acuerdo con la ejecución presupuestal de ingresos del departamento, no se debía realizar transferencia por aportes con destino al FONPET debido a que la entidad reorientó superavitariamente \$4.086 millones.

Tabla 14.
Transferencias al FONPET
valores en millones de \$

Concepto	Aportes Sin Reducción	Aportes Con Aplicación del Art. 42° Ley 2276 - 2022
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	0	0
2. Límite establecido por Ley (2.1+2.2+2.3)	25.234	0
2.1. 10% de ICLD	19.913	0
2.2. 20% de registro	5.321	0
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
3. Diferencia (1-2)	-25.234	0

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

³³ El modelo de administración financiera del FONPET establecido en la Ley 549 de 1999 se encuentra reglamentado por el Decreto 055 de 2009 y la Carta Circular emitida por la DRESS el 29 de octubre de 2013.

V. Riesgos

1. Pasivos Contingentes³⁴

Al finalizar la vigencia 2023, el Departamento de Norte de Santander informó de la existencia de 696 procesos activos en su contra con pretensiones por \$31.321 millones, presentando reducciones tanto en el número de procesos (principalmente acciones de nulidad y restablecimiento del derecho) como en el valor de las pretensiones en relación con la vigencia 2022. En cuantía las acciones de reparación directa son las más representativas con el 59%, seguidas de las acciones de nulidad y restablecimiento con 25%, a su vez, en relación con el tipo de procesos, las primeras ocupan el 16% y las segundas el 68%.

Tabla 15.
Procesos Judiciales por Tipo de Proceso

valores en millones de pesos

Tipo de Proceso	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Acción de grupo	6	7	860	0	2%	0%
Acción popular	35	54	1.000	0	3%	0%
Acción de simple nulidad	0	6	0	0	0%	0%
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho	654	476	17.697	7.789	49%	25%
Acción contractual	6	8	1.716	4.334	5%	14%
Acción de reparación directa	93	112	14.108	18.380	39%	59%
Ejecutivo singular	0	4	0	0	0%	0%
Ordinario laboral	23	20	689	407	2%	1%
Otros	0	9	0	411	0%	1%
TOTAL	817	696	36.070	31.321	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad.

Dada la cantidad de procesos, los diferentes tipos y el valor de las pretensiones, es pertinente que la administración departamental continúe con el fortalecimiento de su capacidad jurídica, el seguimiento de las demandas en curso y la cuantificación de sus pretensiones y constituya el Fondo de Contingencias de que trata la Ley 448 de 1998.

2. Riesgos en el uso del SGP (Decreto Ley 028/08)

Salud

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

³⁴ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

3. Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos

La red pública hospitalaria del Departamento de Norte de Santander se encuentra constituida por 16 Empresas Sociales del Estado - E.S.E, 10 de carácter departamental y 6 de carácter municipal. En el consolidado, 11 son de nivel 1, cuatro de nivel 2 y uno de nivel 3.

Agregado a ello, la E.S.E Centro de Rehabilitación Cardioneuromuscular del Norte de Santander presentó un programa de saneamiento fiscal y financiero viabilizado bajo la competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. De otra parte, tres E.S.E (Hospital Regional de Occidente; Hospital Juan Luis Londoño; Hospital Local Jorge Cristo Sahium Villa del Rosario) se encuentran tramitando la viabilidad de su PSFF ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de garantizar la ejecución de su Programa a fin de alcanzar el equilibrio y sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo.

Mediante la Resolución 0851 de 2023 el Ministerio de Salud categorizó 9 hospitales sin riesgo, 2 en riesgo bajo (Hospital Regional Noroccidental; Hospital Regional Centro) y 1 en riesgo medio (Hospital Joaquín Emiro Escobar). Además, 4 E.S.E no fueron objeto de categorización (Hospital Regional de Occidente; Centro de Rehabilitación Cardioneuromuscular del Norte de Santander; Hospital Juan Luis Londoño; Hospital Local Jorge Cristo Sahium Villa del Rosario).

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

El sector descentralizado del Departamento de Norte de Santander está conformado por 18 entidades, 11 empresas (una industrial y comercial y 10 sociales del estado), 4 establecimientos públicos y 3 instituciones de educación superior. De las empresas, la mayor parte prestan servicios de salud. Los establecimientos públicos que tienen como fin atender las funciones administrativas y prestar servicios públicos, apoyan las actividades en los sectores de educación, recreación y deporte, financiero y educación.

Tabla 16.

Inventario de Entidades Descentralizadas

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
LOTERIA DE CÚCUTA	E.I.C.E.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
E.S.E HOSPITAL REGIONAL SUR ORIENTAL	E.S.E.	SALUD
E.S.E. CENTRO DE REHABILITACIÓN DE NORTE DE SANTANDER	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL EMIRO QUINTERO CAÑIZARES - OCAÑA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL ERASMO MEOZ	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL MENTAL RUDESINDO SOTO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL CENTRO - GRAMALOTE NORTE DE SANTANDER	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NOROCCIDENTAL - NORTE DE SANTANDER	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NORTE	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL OCCIDENTE - NORTE DE SANTANDER	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - PAMPLONA	E.S.E.	SALUD

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y OTROS		
INSTITUTO DE DEPORTES DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NORTE DE SANTANDER	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	SALUD
INSTITUTO FINANCIERO DEL NORTE DE SANTANDER -IFINORTE-	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	FINANCIERO
INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCACION RURAL DE PAMPLONA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
UNIVERSIDAD DE PAMPLONA	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER -SECCIONAL OCAÑA	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN

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

A continuación, se presenta el análisis del sector tomando como base los datos reportados por las entidades descentralizadas (EDS) en la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO) y la de Información Contable Pública a través del CHIP, al cierre de 2023, comenzando por las empresas, las que por sus características están sometidas a condiciones de mercado y siguiendo con los establecimientos públicos.

Empresas

Los ingresos generados por las empresas del sector descentralizado departamental equivalieron al 46% de los recaudos corrientes del departamento (5 puntos porcentuales más que en 2022), equivalentes a \$545.466 millones y fueron 12% superiores frente al año anterior. Por otra parte, los gastos fueron de \$621.007 millones 34% superiores a los del año anterior, la diferencia entre los ingresos y gastos evidencia un déficit presupuestal de \$75.541 millones³⁵. Al calcular el resultado fiscal (Ingresos totales-crédito-Disponibilidades-venta de activos) -(Gastos totales-amortizaciones deuda) se encuentra que las empresas del sector descentralizado obtuvieron un déficit fiscal de \$75.840 millones.

El 67% de los ingresos se concentraron en las E.S.E's Hospital Emiro Quintero Cañizares-Ocaña y Hospital Erasmo Meoz, esta última concentra el 43%. Se destaca además que estos dos hospitales finalizaron con déficit presupuestal de \$8.693 millones y 94.777 millones, respectivamente.

Tabla 17.

Resultado Fiscal de Entidades Descentralizadas – Empresas

Valores en millones de pesos

Nombre de Entidad	2021	2022	2023	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
LOTERIA DE CÚCUTA	134	751	468	0%
E.S.E HOSPITAL REGIONAL SUR ORIENTAL	3.883	-714	7.230	2%
E.S.E. CENTRO DE REHABILITACIÓN DE NORTE DE SANTANDER	-666	1.677	994	0%
E.S.E. HOSPITAL EMIRO QUINTERO CAÑIZARES - OCAÑA	-6.291	-2.164	-8.693	11%
E.S.E. HOSPITAL ERASMO MEOZ	12.586	1.271	-94.777	20%
E.S.E. HOSPITAL MENTAL RUDESINDO SOTO	244	900	1.866	2%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL CENTRO - GRAMALOTE NORTE DE SANTANDER	63	1.141	2.453	1%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NOROCCIDENTAL - NORTE DE SANTANDER	348	1.065	2.099	2%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NORTE	4.877	6.696	4.694	4%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL OCCIDENTE - NORTE DE SANTANDER	-213	-190	158	0%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - PAMPLONA	5.140	5.215	7.669	3%
SUB TOTAL EMPRESAS	20.105	15.648	-75.840	46%

Fuente: DAF con base en información de CUIPO.

³⁵ Se debe tener en cuenta que los gastos de inversión reportados por la E.S.E Hospital Erasmo Meoz fueron de \$51.656 millones en la vigencia 2023, una cifra atípica dado que en 2022 fue de \$6.474 millones.

En la estructura de ingresos de las empresas, los corrientes representaron el 90% (1 pp más que 2022) y de estos, 7% fueron transferencias. La EDS que presentaron mayor dependencia de las transferencias respecto a su total de ingresos fueron la E.S.E Regional Centro con 28,5%, la E.S.E Hospital Regional de Occidente (20,9%) y la E.S.E Hospital Regional Sur (19,3%).

Tabla 18.
Indicadores Financieros de Entidades Descentralizadas – Empresas

Valores en millones de pesos

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
LOTERIA DE CÚCUTA	0,0%	0,0%	
E.S.E HOSPITAL REGIONAL SUR ORIENTAL	19,3%	0,0%	
E.S.E. CENTRO DE REHABILITACIÓN DE NORTE DE SANTANDER	10,1%	0,0%	
E.S.E. HOSPITAL EMIRO QUINTERO CAÑIZARES - OCAÑA	1,5%	0,0%	
E.S.E. HOSPITAL ERASMO MEOZ	4,8%	0,0%	
E.S.E. HOSPITAL MENTAL RUDESINDO SOTO	7,3%	0,0%	
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL CENTRO - GRAMALOTE NORTE DE SANTANDER	28,5%	0,0%	
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NOROCCIDENTAL - NORTE DE SANTANDER	11,1%	0,0%	
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NORTE	10,5%	0,0%	
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL OCCIDENTE - NORTE DE SANTANDER	20,9%	0,0%	
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - PAMPLONA	4,8%	0,0%	
SUB TOTAL EMPRESAS	6,4%		

Fuente: DAF con base en información de CUIPO.

Desde la perspectiva contable se observa que las empresas del sector descentralizado contaron en promedio con \$14,8 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo. Cabe mencionar que 9 empresas tienen este indicador superior a \$1 y no tendrían dificultades para cumplir con sus obligaciones a corto plazo, a diferencia de la E.S.E Hospital Emiro Quintero Cañizares-Ocaña y la E.S.E Hospital Erasmo Meoz.

Las obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra de las empresas del sector descentralizado del Departamento de Norte de Santander disminuyeron 4% en cuantía frente a 2022, llegando a una estimación de \$143.919 millones. Se resaltan los procesos en contra de la E.S.E Hospital Erasmo Meoz que componen el 87% del total de pretensiones.

Tabla 19.
Indicadores Contables de Entidades Descentralizadas – Empresas
Valores en millones de pesos

Nombre de Entidad	Indicadores			Pasivos Contingentes
	Líquidez Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Endeudamiento Pasivo Total / Activo Total	Rentabilidad Margen Ebitda	
LOTERIA DE CÚCUTA	3,4	0,0	-151%	0
E.S.E HOSPITAL REGIONAL SUR ORIENTAL	10,3	0,1	-5%	0
E.S.E. CENTRO DE REHABILITACIÓN DE NORTE DE SANTANDER	2,0	0,2	-1%	0
E.S.E. HOSPITAL EMIRO QUINTERO CAÑIZARES - OCAÑA	0,1	0,2	10%	12.493
E.S.E. HOSPITAL ERASMO MEOZ	0,1	0,2	-9%	125.814
E.S.E. HOSPITAL MENTAL RODESINDO SOTO	38,6	0,1	23%	0
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL CENTRO - GRAMALOTE NORTE DE SANTANDER	5,5	0,0	3%	0
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NOROCCIDENTAL - NORTE DE SANTANDER	4,1	0,1	-10%	3.845
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NORTE	50,9	0,1	5%	867
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL OCCIDENTE - NORTE DE SANTANDER	29,9	0,0	-19%	141
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - PAMPLONA	17,9	0,1	12%	759
SUB TOTAL EMPRESAS				143.919

Fuente: DAF con base en información de CUIPO.

Por su parte, los resultados del año en términos de la rentabilidad mostraron que 5 de las 11 empresas registraron margen EBITDA positivo (se destaca el Hospital Mental Rudesindo Soto) y 6 negativo (siendo la Lotería del Cúcuta el más considerable). Estas últimas tendrían dificultades para garantizar un resultado financiero con excedentes en el ejercicio anual.

Establecimientos Públicos

Los ingresos percibidos por los establecimientos públicos y la Universidades equivalieron al 66% de los recaudos corrientes del departamento (8 pp más que en 2022), sumaron \$788.573 millones y fueron 10% superiores frente al año anterior; entre tanto, los gastos fueron de \$767.767 millones, 22% más que en 2022, lo que conllevó un superávit presupuestal de \$20.806 millones. Al calcular el resultado fiscal se encuentra que terminó deficitario en \$84.948 millones.

El 43% de los ingresos se concentran en la Universidad de Pamplona. Se destaca que en el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander los gastos del año no alcanzaron a ser compensados con disponibilidades de vigencias anteriores y/o recursos del crédito y finalizaron con déficit presupuestal.

Tabla 20.

Resultado Fiscal de Entidades Descentralizadas – Establecimientos Públicos y otros

Valores en millones de pesos

Nombre de Entidad	2021	2022	2023	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
INSTITUTO DE DEPORTES DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER	-24	819	245	2%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NORTE DE SANTANDER	-3.948	12.125	-96.394	9%
INSTITUTO FINANCIERO DEL NORTE DE SANTANDER -IFINORTE-	1.057	2.564	-3.390	2%
INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCACION RURAL DE PAMPLONA	2.484	-535	-433	2%
UNIVERSIDAD DE PAMPLONA	-19.959	-4.513	4.116	29%
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	-4.781	-11.417	15.324	15%
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER -SECCIONAL OCAÑA	-11.951	-12.470	-4.415	7%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	-37.122	-13.427	-84.948	66%

Fuente: DAF con base en información de CUIPO.

En este tipo de entidades es más notoria la dependencia de las transferencias de la administración central, alcanzando para 2023 el 46,9% de sus ingresos. Se destaca el Instituto de Deportes del Departamento de Norte de Santander que recibió el 93,6% de dichos recursos frente a su total de ingresos.

Tabla 21.

Indicadores Financieros de Entidades Descentralizadas – Establecimientos Públicos

Valores en millones de pesos

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
INSTITUTO DE DEPORTES DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER	93,6%	0,0%	
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NORTE DE SANTANDER	36,8%	0,0%	
INSTITUTO FINANCIERO DEL NORTE DE SANTANDER -IFINORTE-	0,0%	0,0%	
INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCACION RURAL DE PAMPLONA	48,6%	0,0%	
UNIVERSIDAD DE PAMPLONA	33,9%	3,0%	
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	66,4%	0,0%	
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER -SECCIONAL OCAÑA	67,1%	0,0%	
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	46,9%		

Fuente: DAF con base en información de CUIPO.

Desde la perspectiva contable se evidencia que los establecimientos públicos contaron en promedio con \$10,1 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo. Cabe mencionar que tres entidades tienen el indicador superior a 1 (Instituto Superior de Educación Rural de Pamplona; Universidad Francisco de Paula Santander; Universidad Francisco de Paula Santander-Seccional Ocaña), por lo que no tendrían dificultades para cumplir con sus obligaciones a corto plazo.

Tabla 22.

Indicadores Contables de Entidades Descentralizadas – Establecimientos Públicos

Valores en millones de pesos

Nombre de Entidad	Indicadores		Pasivos Contingentes
	Líquidez	Endeudamiento	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total	
INSTITUTO DE DEPORTES DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER	0,3	0,3	0
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NORTE DE SANTANDER	0,0	3,2	12.814
INSTITUTO FINANCIERO DEL NORTE DE SANTANDER -IFINORTE-	0,3	0,5	0
INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCACION RURAL DE PAMPLONA	64,5	0,0	2.903
UNIVERSIDAD DE PAMPLONA	0,9	0,2	12.355
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	3,5	0,2	1.257
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER -SECCIONAL OCAÑA	1,5	0,2	0
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS			29.328

Fuente: DAF con base en información de CUIPO.

Las obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra de los establecimientos públicos de Norte de Santander aumentaron en cuantía frente a 2022, con pretensiones que totalizan \$29.328 millones.

VI. Conclusiones y Recomendaciones

En 2023 los ingresos recaudados por el Departamento de Norte de Santander no presentaron variación real significativa respecto a la vigencia anterior, debido a la caída de las transferencias corrientes que representan el 45% del recaudo, no obstante, destaca el comportamiento dinámico de los ingresos tributarios y no tributarios que en su mayoría crecieron en dos dígitos e incrementaron su participación en cinco puntos porcentuales en el total del recaudo.

Los compromisos de gasto con recursos diferentes al SGR totalizaron \$1,5 billones y presentaron un crecimiento real de 5% respecto a 2022 que involucró a todos sus componentes destacándose la inversión por ser el más representativo; en este renglón el sector Transporte fue el que más participación tuvo y el sector Inclusión Social y Reconciliación el que más variación real positiva presentó, aunque se destaca más que estos, el agregado “resto de sectores” por el cual se ejecutó cerca de la mitad de la inversión de la vigencia específicamente en el sector agropecuario.

Los recaudos efectivos a 31 diciembre de 2023 resultaron inferiores a los compromisos de gasto, lo que generó un déficit fiscal que triplicó el de 2022. Por su parte el resultado presupuestal fue superavitario debido en mayor medida a los recursos del balance.

Los recursos del balance continúan siendo determinantes para financiar el gasto de inversión lo que amerita reiterar la recomendación respecto al mejoramiento de la planeación financiera, en aras de procurar la ejecución de la totalidad de los recursos dentro de la vigencia fiscal y así cumplir con el principio de anualidad presupuestal.

Como consecuencia de la reducción de los pasivos en mayor proporción que los activos en términos reales, se generó crecimiento del patrimonio de 20%. Sin perjuicio que el indicador de razón corriente se redujo, no se evidencian riesgo de liquidez a corto plazo para la entidad territorial.

En relación con los indicadores de viabilidad Fiscal el departamento cumplió con los límites de gasto fijados por la Ley 617 de 2000, tanto para el nivel central como para la asamblea y la contraloría. Agregado a ello, de conformidad con la Ley 358 de 1997, se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento.

El sector descentralizado por su relevancia tanto en la prestación de servicios a cargo de la entidad como en su estructura financiera amerita mantener seguimiento constante. Es de recordar que el Marco Fiscal de Mediano Plazo incluye como uno de sus componentes el estudio de la situación financiera de las entidades descentralizadas, que incluya como mínimo el análisis de su pasivo y el impacto que puede llegar a generar en las finanzas de la entidad territorial, así como las acciones para mitigar posibles riesgos y mantener el equilibrio financiero del sector.

Los procesos legales constituyen uno de los principales riesgos financieros para las finanzas de la administración departamental, siendo necesario aprovisionar recursos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles y fortalecer la defensa jurídica de la entidad territorial; por ello es necesario que la Gobernación continúe con el seguimiento pormenorizado de las demandas con el objetivo que se mantenga actualizada la cuantificación de las pretensiones y su probabilidad de fallo, de esta forma, se precisa avanzar en el fortalecimiento de los mecanismos de defensa judicial y en la valoración y aprovisionamiento de los recursos necesarios para su eventual atención, mediante la implementación del Fondo de Contingencias.

Balance General Departamento de Norte de Santander

Valores en millones de \$

Concepto	2023
INGRESOS TOTALES (sin financiación)	1.264.451
INGRESOS CORRIENTES	1.197.114
TRIBUTARIOS	377.178
NO TRIBUTARIOS	98.118
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	721.818
INGRESOS DE CAPITAL	67.336
GASTOS TOTALES	1.484.943
FUNCIONAMIENTO	163.178
GASTOS ORGANISMOS DE CONTROL	15.682
PAGO DE BONOS PENSIONALES Y CUOTAS PARTES DE BONO PENSIONAL	248
APORTES AL FONDO DE CONTINGENCIAS DE LAS ENTIDADES ESTATALES	0
INTERESES Y COMISIONES DE LA DEUDA	28.984
GASTOS DE INVERSIÓN	1.276.851
Educación	87.674
Salud y protección social	181.389
Vivienda, ciudad y territorio	16.206
Gobierno territorial	60.582
Transporte	222.111
Inclusión social y reconciliación	25.205
Deporte, recreación y cultura	49.058
Resto de sectores	611.432
Disminución de Pasivos	23.195
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	-220.493
FINANCIACIÓN	323.486
RECURSOS DEL CRÉDITO	18.663
Interno	18.663
Desembolsos	35.000
Amortizaciones	16.337
Externo	0
Desembolsos	0
Amortizaciones	0
Recursos del balance	304.822
Disposición de activos	0
BALANCE PRIMARIO	
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRIMARIO	113.314
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	1.604.273
GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	1.501.280
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	102.993

Fuente: Secretaria de Hacienda Departamental.