



Hacienda



Viabilidad Fiscal Territorial **2024**

Metodología - Departamentos
y Municipios Capitales

Contenido

I.	Contexto.....	3
II.	Antecedentes	3
III.	Estructura y Dinámica Fiscal	3
	1. Ingresos diferentes del SGR	4
	2. Gastos.....	4
	3. Deuda Pública	5
	4. Sistema General de Regalías - SGR	5
IV.	Indicadores	5
	1. Resultado Fiscal y Presupuestal.....	5
	2. Indicadores Financieros	7
	Liquidez de Corto Plazo – Análisis de Tesorería	7
	Liquidez – Análisis Contable.....	8
	3. Indicadores de Disciplina Fiscal	8
	4. Indicadores de Capacidad de Endeudamiento	10
	5. Aportes al FONPET	11
V.	Riesgos.....	12
	1. Pasivos Contingentes.....	12
	2. Riesgos en el Uso del SGP (Decreto Ley 028/08)	12
	3. Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos	12
	4. Situación Financiera del Sector Descentralizado.....	13
	5. Acuerdo de Reestructuración de Pasivos.....	14

I. Contexto

De acuerdo con estándares internacionales, los factores socioeconómicos afectan el desempeño fiscal de los gobiernos regionales y locales, y los esfuerzos de gestión fiscal se pueden identificar de una manera más clara cuando son examinados desde la perspectiva del contexto socioeconómico en el cual actúan las administraciones territoriales. En este sentido, los informes de viabilidad fiscal contienen una síntesis de los rasgos socioeconómicos más distintivos de ellas, la cual es elaborada a partir de los siguientes indicadores: tamaño y composición poblacional por edades; comportamiento y estructura del PIB departamental, nivel per cápita y composición sectorial (en el caso de los municipios, valor agregado), tasa anual de desempleo, tasa anual de inflación; porcentaje de población en situación de pobreza monetaria y de pobreza multidimensional, y el coeficiente de GINI, que se utiliza para medir el grado de desigualdad en la distribución del ingreso en un país.

Las fuentes de información empleadas para realizar esta síntesis son las estadísticas económicas sociales y demográficas publicadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE-, los informes sobre economía regional elaborados por el DANE y el Banco de la República, además de la información departamental y municipal producida por el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, los Ministerios Sectoriales y la publicada por las Alcaldías y Gobernaciones en sus informes de Gestión.

II. Antecedentes

En este aparte de los informes se presentan las características más relevantes del desempeño fiscal de las administraciones centrales de las entidades territoriales subnacionales desde un punto de vista histórico. El objetivo es presentar una visión general de la solvencia financiera, a la luz de los aspectos más relevantes de su pasado reciente.

Esta perspectiva se circunscribe principalmente a los siguientes aspectos: ingresos, gastos, resultado fiscal y presupuestal, deuda pública, evolución de los indicadores contables, cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal, calificación de riesgo crediticio, situación del sector descentralizado territorial, desempeño de las entidades en los sectores previstos para ser financiados con recursos del Sistema General de Participaciones y con el Sistema General de Regalías, así como los retos y riesgos financieros más destacados en informes anteriores de desempeño fiscal, entre los cuales se presentan los riesgos derivados de procesos judiciales adelantados en contra de la administración territorial; y cuando sea pertinente, se presentan y analizan los programas de ajuste fiscal suscritos, su tipología y sus eventuales modificaciones.

Las fuentes de información empleadas para realizar este análisis fueron el registro de las Secretarías de Hacienda en la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO), los Informes de Viabilidad Fiscal (IVF) de vigencias anteriores, elaborados por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DAF) y las ejecuciones presupuestales enviadas por las entidades territoriales a la DAF.

III. Estructura y Dinámica Fiscal

El objetivo de esta parte del informe es evidenciar la estructura y dinámica de los ingresos, gastos y la deuda pública de la entidad. Con base en el contexto socioeconómico e institucional, se destacan las razones que explican la dinámica de estas variables y el mantenimiento o cambio de las mismas respecto al año anterior. El informe correspondiente a la vigencia 2024 tiene en cuenta cifras reportadas por las entidades territoriales en CUIPO, la cual se fundamenta en el Catálogo de Clasificación Presupuestal para entidades territoriales y sus Descentralizadas (CCPET). Además, se realiza una comparación

Viabilidad Fiscal Territorial **2024**

Metodología – Departamentos y Municipios Capitales

con los resultados obtenidos al cierre de la vigencia en términos reales, teniendo en cuenta valores a precios constantes de 2024, de acuerdo con el deflactor del Índice de Precios al Consumidor del DANE. Finalmente, se realiza un análisis de la tendencia de los principales agregados entre las vigencias 2023 y 2024. Las inconsistencias identificadas fueron ajustadas con el acompañamiento de las Secretarías de Hacienda teniendo en cuenta las ejecuciones presupuestales.

1. Ingresos diferentes del SGR

El análisis separa los ingresos del Sistema General de Regalías (SGR) de los recursos provenientes de fuentes diferentes a este sistema, teniendo en cuenta que, en el marco de lo establecido en la Ley 2056 de 2020, el manejo presupuestal del SGR se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de los recursos que administra la entidad territorial, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos de los proyectos de inversión viabilizados y aprobados que se encuentran garantizados con dichos recursos.

Igualmente, en los ingresos totales diferentes al SGR no se incluyen los recursos que amparan las reservas presupuestales, al no formar parte de los ingresos totales de la vigencia. Lo anterior, en línea con los criterios de clasificación del CCPET.

En la suma de los ingresos corrientes se computan los siguientes recaudos de ingresos: tributarios, no tributarios y transferencias corrientes, principalmente las provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) y demás realizadas por la Nación y otras entidades.

En los recursos de capital se incluyen los recursos del balance; es decir, los recursos financieros que al cierre de la vigencia anterior quedaron como saldos disponibles en las cuentas bancarias de la entidad y se adicionaron al presupuesto en los conceptos de cancelación de reservas y superávit fiscal de vigencias anteriores. Al igual que los recursos de crédito, los cuales se incorporan como una partida de financiamiento en la evaluación del balance financiero. Así mismo, se suman los retiros del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), los excedentes financieros y utilidades de entidades descentralizadas, los rendimientos financieros, las transferencias de capital, la disposición de activos, el diferencial cambiario, la recuperación de cartera de préstamos, los reintegros y otros recursos no apropiados.

En el proceso de elaboración de los IVF, la DAF compara la información reportada por las administraciones territoriales a través de CUIPO con las ejecuciones presupuestales respectivas; en el evento de encontrarse alguna discrepancia, priman los datos de la ejecución presupuestal, para lo cual se realizan los ajustes en el Sistema que utiliza la DAF, sin modificar los datos de CUIPO en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP). En todo caso, se tienen en cuenta exclusivamente los ingresos efectivamente percibidos, con y sin situación de fondos. En tal sentido, no se computan los reconocimientos ni las cuentas por cobrar.

2. Gastos

Al igual que en los ingresos, el análisis separa los gastos del SGR de los gastos financiados con fuentes de financiamiento diferentes a este sistema. Así mismo, en los gastos totales diferentes al SGR no se incluyen las reservas presupuestales constituidas en la vigencia anterior, al no formar parte de los gastos totales de la vigencia.

Los gastos totales de la vigencia sin SGR se calculan como la suma de la ejecución de los objetos de gasto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, datos que corresponden a los compromisos asumidos en la vigencia analizada.

Para el análisis de la vigencia 2024, la clasificación de los gastos es coherente con el CCPET y no se incluyó una diferenciación entre la formación bruta de capital fijo y la inversión social, pues se identificaron inconsistencias en la clasificación de los activos no financieros y las transferencias de capital para la adquisición de activos.

3. Deuda Pública

El análisis de la deuda pública se basa en la definición de este tipo de pasivos contenida en las normas de endeudamiento, que incluye todas las operaciones de crédito público que implican la suscripción de contratos, por parte de las entidades territoriales, para la obtención de bienes y/o servicios con plazo para su pago; lo cual deriva obligaciones de pago futuro para las entidades territoriales en términos de intereses, comisiones (en los casos que aplica) y amortizaciones de capital.

El objetivo de este análisis es presentar el saldo de la deuda al cierre de la vigencia fiscal, destacando, además del destino previsto para los fondos así obtenidos, las principales características del portafolio de la deuda financiera de la entidad, en términos de su composición por tipo de moneda, tipo de tasas de interés, margen promedio de las tasas de interés, y el perfil de vencimientos de estos pasivos.

La fuente de información de la deuda pública y su perfil es el reporte efectuado por las entidades territoriales en la categoría deuda pública a través del Formulario Único Territorial (FUT).

4. Sistema General de Regalías - SGR

Los recursos del SGR se presentan de forma separada debido a que, como ya se hizo mención, la Ley 2056 de 2020 y su Decreto Único Reglamentario 1821 de 2020, disponen que los recursos de este sistema tienen un régimen presupuestal diferente del que rige para los demás recursos; Este se caracteriza, entre otros aspectos, porque el presupuesto abarca una bienalidad, la cual comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre del año siguiente al de su inicio, y porque sigue el método de caja en su ejecución.

En el caso de los ingresos del SGR se tiene en cuenta el presupuesto definitivo, es decir, el estimativo de recursos para financiar la totalidad de las apropiaciones presupuestales.

Para el análisis de los gastos financiados con recursos del SGR se consideran los compromisos presupuestales suscritos durante la vigencia; sin perjuicio de ello, se asume que, 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 que este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino tener una aproximación de la magnitud de los compromisos que adquirió la entidad territorial en el bienio y su ejecución en la vigencia bajo análisis.

Para el análisis de los ingresos del SGR y de los gastos financiados con estos recursos, la fuente de información empleada es el reporte que realizan las entidades a la Contraloría General de la República (Categoría del Sistema General de Regalías).

IV. Indicadores

1. Resultado Fiscal y Presupuestal

En este capítulo se calcula el resultado fiscal sin ingresos y gastos del SGR, y por separado se presenta el balance presupuestal del SGR; esto último debido a que, como se mencionó, los ingresos del SGR y los gastos financiados con estos recursos, obedecen a reglas presupuestales distintas.

Para el cálculo del resultado fiscal sin SGR se emplea el principio de caja en el ingreso y de causación en el gasto, siguiendo los requisitos previstos en el Decreto 111 de 1996 “Estatuto Orgánico del Presupuesto”, específicamente en su artículo 82, del al establecer la disponibilidad efectiva de los ingresos como condición para su adición o incorporación al presupuesto. Este requisito está orientado a garantizar que los ingresos que respaldan la asunción de compromisos presupuestales se encuentren en caja, bancos o en inversiones temporales.

Esta condición constituye un elemento orientador de la técnica presupuestal, en cumplimiento del principio presupuestal de anualidad. Adicionalmente, esta metodología busca ajustarse, en el marco de las leyes colombianas, a metodologías internacionales validadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para estimar los resultados fiscales de las entidades públicas, las cuales se fundamentan en la causación del gasto.

El resultado fiscal sin SGR busca que el lector haga un análisis preciso, a manera de indicador de riesgo fiscal, de la situación financiera de las entidades territoriales en cada vigencia. Mediante este tipo de análisis se pretende determinar si los ingresos obtenidos por una entidad en la vigencia estudiada fueron o no suficientes para cubrir los compromisos de gasto adquiridos durante la misma, complementando la perspectiva presupuestal al permitir identificar si la entidad debió recurrir al crédito y/o a ingresos percibidos y no ejecutados en años anteriores para honrar sus compromisos de gasto incorporados en el presupuesto de la vigencia objeto de análisis, o si incurrió en generar compromisos superiores a los ingresos disponibles en su tesorería.

De esta manera el indicador de resultado fiscal presentado en este informe permite analizar las verdaderas características del gasto y del ingreso, las cuales son de compleja identificación y evaluación en la clasificación presupuestal tradicional. Así, por ejemplo, en la clasificación presupuestal tradicional, los recursos del crédito se registran como ingreso y la totalidad de las amortizaciones de deuda pública como gasto, lo cual impide formarse una idea clara del resultado fiscal de la vigencia, mientras en la clasificación presentada en el balance financiero de este informe, estos rubros forman parte de las fuentes de financiamiento.

A continuación, se especifica la definición de las variables de resultado incluidas en el informe:

Superávit o Déficit Total (Balance Total): Un resultado positivo significa que los compromisos fueron inferiores a los ingresos efectivamente recaudados en la vigencia, quedando un remanente para el pago de las amortizaciones de la deuda causadas y que se debieron pagar en la vigencia; por el contrario, un resultado negativo significa que, en dicha vigencia, los ingresos efectivamente recaudados fueron inferiores a los compromisos de gasto incorporados en el presupuesto y aún quedarían pendientes de financiar las amortizaciones de la deuda que se causaron en la vigencia fiscal, por lo que para cubrir la diferencia se acudió a la financiación.

Financiación: La financiación es el resultado de la suma de las variables endeudamiento neto, recursos del balance y disposición de activos. Por definición, si el endeudamiento neto (desembolsos menos amortizaciones) es negativo implica que el saldo de la deuda pública disminuyó en dicho año; es decir, que la entidad recibió del sector financiero menos recursos por concepto de desembolsos (o no acudió a recursos del crédito) de los que la entidad territorial le pagó por concepto de amortizaciones por préstamos adquiridos en años anteriores o en la vigencia y viceversa.

Superávit o Déficit Presupuestal (Resultado Presupuestal): Corresponde a la diferencia entre el total de los recaudos y los compromisos (incluida la financiación en las dos variables). Se debe tener en cuenta que este es un resultado neto de referencia porque se supone que con el total de los recaudos no se financia cualquier tipo de compromiso o gasto; por lo tanto, considerando las particularidades que tienen los ingresos de las entidades territoriales, en las que existen ingresos de libre destinación y de destinación específica, durante una vigencia fiscal, se pueden presentar situaciones de superávit, equilibrio y/o déficit, que, en suma, deben corresponder al resultado neto aludido.

Un resultado presupuestal negativo significa que, en dicha vigencia, los ingresos efectivamente recaudados fueron inferiores a los compromisos de gasto incorporados en el presupuesto, y la diferencia no alcanzó a cubrirse completamente con recursos del crédito, venta disposición de activos e ingresos disponibles de vigencias anteriores, caso en el cual se debe reconocer el correspondiente déficit tal como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Un resultado presupuestal igual a cero significa que, en la vigencia de análisis, la totalidad de los ingresos financiaron la totalidad de los compromisos adquiridos. En tanto que, un resultado positivo significa que los compromisos del gasto fueron menores a la totalidad de los ingresos totales, en cuyo caso, los recursos disponibles, según su característica de ser de libre o de destinación específica y siguiendo las normas, deberán adicionarse al presupuesto de la vigencia siguiente en que se realiza el cierre presupuestal.

El balance del SGR es un resultado presupuestal, medido como la diferencia entre los ingresos disponibles y los gastos comprometidos en el año de análisis. En el caso de evaluarse una vigencia fiscal que coincida con un último año de bienalidad del sistema, tanto los ingresos como los gastos considerados son los acumulados durante el bienio.

2. Indicadores Financieros

Liquidez de Corto Plazo – Análisis de Tesorería

El objetivo de esta parte del informe es analizar por las fuentes del presupuesto ordinario, la disponibilidad neta de recursos financieros generada por las administraciones centrales territoriales al cierre de la vigencia fiscal objeto de análisis, luego de cubrir la totalidad de sus exigibilidades y reservas presupuestales con los saldos de efectivo en bancos, los saldos en encargos fiduciarios y las inversiones temporales reportadas con base en los extractos de cada cuenta sin incluir el SGR.

Ello, en línea con la nueva arquitectura internacional de información financiera, la cual está avanzando hacia la armonización plena entre la tesorería, el presupuesto, la contabilidad y el cálculo de resultados con base devengado, sin descuidar el análisis de liquidez.

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.

El indicador, construido con información reportada por las entidades territoriales a través de la categoría “Cierre Fiscal” del FUT, disponible para su consulta en el CHIP, se sustenta en lo siguiente:

Al total de disponibilidades en caja, bancos (saldos en extracto de cuenta), encargos fiduciarios e inversiones temporales, de las agrupaciones por fuentes de recursos contenidas en la categoría “Cierre Fiscal” del FUT, se le descuenta el total de las exigibilidades registradas por la entidades territoriales para el agregado de las citadas fuentes, y que corresponden a recursos de terceros, cheques no cobrados, giros electrónicos rechazados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades, y reservas presupuestales.

El resultado puede ser positivo, lo cual indica que luego de cubrir las exigibilidades con el total de disponibilidades, la entidad cuenta con recursos financieros disponibles para ser adicionados al presupuesto de la vigencia fiscal siguiente. Un resultado negativo o faltante, advierte que con los recursos disponibles por fuente o por agregado de fuentes, no se alcanzan a cubrir las exigibilidades y las reservas presupuestales, y, por tanto, la entidad debe tomar las acciones del caso para cubrir la situación deficitaria.

Viabilidad Fiscal Territorial **2024**

Metodología – Departamentos y Municipios Capitales

Para todos los efectos, en el análisis de liquidez y solvencia se indica el total de saldos superavitarios y el total de fuentes deficitarias, para determinar el resultado neto. Es de tener en cuenta que algunas fuentes se agregaron, por lo cual, en el detalle o desagregación de las fuentes, es posible que se presenten resultados negativos que deberán evaluarse de acuerdo con la situación.

En síntesis el indicador advierte la situación o dimensión superavitaria de recursos en caja al cierre de una vigencia fiscal; en el caso de un superávit de recursos de libre destinación, la decisión de utilizar dichos recursos estará en función de la situación o resultado de las otras fuentes; lo anterior, teniendo en cuenta, como se mencionó, que de acuerdo con lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en el presupuesto de la siguiente vigencia se deben incluir forzosamente las partidas necesarias para financiar el déficit.

Finalmente, se debe tener en cuenta que en el análisis no se incluyen los valores de depósitos judiciales por embargos ordenados por autoridades judiciales.

Liquidez – Análisis Contable

En esta parte del informe se evidencia la situación financiera de las administraciones centrales territoriales desde la óptica contable. Las variables analizadas se relacionan con la situación patrimonial (activos y pasivos), y la capacidad de la entidad para cubrir sus pasivos corrientes (de hasta un año de vencimiento) con sus activos corrientes y sus activos líquidos.

A partir del 1º de enero de 2018 las entidades del gobierno preparan y presentan su información contable aplicando el nuevo marco normativo adoptado por la Contaduría General de la Nación, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP).

Los datos son tomados de los reportes que hacen los gobiernos territoriales a través del formulario “CGN - saldos y movimientos” de la categoría información contable pública convergencia de acuerdo con lo establecido en la Resolución 706 del 2016 y sus modificatorias.

3. Indicadores de Disciplina Fiscal

Los criterios para clasificar y obtener los indicadores cuantitativos de las leyes de responsabilidad fiscal relacionados con los límites a los gastos de funcionamiento se fundamentan en las leyes 617 de 2000 y 1416 de 2010 .

Teniendo en cuenta las normas vigentes, para calcular los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) se descontaron los valores equivalentes a los porcentajes de destinación específica dados por la constitución y las leyes a cada uno de los recaudos del componente de ingresos corrientes, así como aquellos para los cuales se contaba con la información de destinación otorgada mediante acto administrativo (ordenanza o acuerdo). Teniendo en cuenta que los recaudos de cartera de ingresos tributarios y no tributarios de vigencias anteriores se clasifican en el correspondiente concepto de ingreso en la vigencia que son recaudados, debido a que no pierden su naturaleza de ser tributarios o no tributarios, estos igualmente son considerados ICLD.

Si bien los ingresos que componen los Fondos Especiales se clasificaron de acuerdo con su naturaleza de ser tributarios, no tributarios y/o transferencias, dada la destinación específica que ostentan, también fueron descontados para la determinación de los ICLD.

De acuerdo con la certificación entregada por la Dirección de Regulación de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y crédito Público (DRESS), algunos departamentos cumplieron con el cubrimiento de su pasivo pensional, por tanto, fueron

Viabilidad Fiscal Territorial **2024**

Metodología – Departamentos y Municipios Capitales

eximidos de efectuar aportes al FONPET; en consecuencia, en estas entidades territoriales el cálculo de los ICLD se efectuó sin descontar el 20% del impuesto de registro ni el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación calculados teniendo en cuenta las destinaciones específicas establecidas antes de la expedición de la Ley 549 de 1999. De acuerdo con la información suministrada por la DRESS se aplicaron los porcentajes de reducción de acuerdo con el Modelo de Administración Financiera (MAF) a los departamentos que optaron por esta reducción; mientras que a los departamentos que decidieron reorientar para inversión recursos que en principio se encuentran destinados al FONPET, en virtud de lo establecido en el artículo 42 de la Ley 2342 de 2023, para efectos del cálculo de los ICLD, se les mantuvieron los porcentajes de destinación específica establecidos en la Ley 549 de 1999.

En el total de los gastos de funcionamiento se incluyen aquellos causados en la Secretaría de Educación y en el Fondo Territorial de Salud (o secretarías de salud) autorizados por las normas vigentes para ser financiados con el porcentaje para gastos administrativos del SGP del sector educación y con rentas cedidas destinadas al sector salud. Sin embargo, los gastos financiados con estas fuentes no computan para el cálculo de los indicadores establecidos en la Ley 617 de 2000.

Las mesadas pensionales y/o cuotas partes de mesadas pensionales se clasifican como gastos de funcionamiento. No obstante, los valores por compromisos de estos rubros surten un proceso de depuración para descontar del límite de gasto de funcionamiento establecido en la Ley 617 de 2000, en los siguientes casos: el valor que se pagó en la vigencia con cargo a los recursos registrados como ingresos recaudados por concepto de cuotas partes de mesada pensional que otras entidades transfieren a las entidades territoriales, como por ejemplo la Nación a través de convenios de concurrencia; las mesadas pensionales a cargo de las entidades territoriales y las cuotas partes de mesada que se pagaron con cargo al 20% de los recaudos por estampillas; las cuotas partes de mesada que se pagan con recursos del impuesto de registro en virtud de lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1450 de 2011 (solo aplica para departamentos); las mesadas y cuotas partes de mesada que se pagan con los correspondientes retiros de los recursos ahorrados por las entidades territoriales en el FONPET y los Fondos Territoriales de Pensiones constituidos de manera directa.

Los pagos por concepto de bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales tipo A y B no afectan el indicador del gasto de funcionamiento, porque según lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 617 de 2000, estos se clasifican en el servicio de la deuda.

Los gastos en personal docente financiados con recursos propios no se consideran como gastos de funcionamiento para efectos de estimar el indicador de la Ley 617 de 2000. Lo anterior con fundamento en concepto del Ministerio de Educación del 27 de abril de 2005.

Si bien, las transferencias corrientes por servicios de policía, administración del sistema de multas del código de seguridad y convivencia, las participaciones de terceros en rentas que recauda la entidad territorial (impuesto de vehículos, de cigarrillos, registro, Municipio de Providencia, degüello de ganado mayor, sobretasa ambiental, sobretasa a la gasolina, participación predial ambiental, estampillas, multas, sanciones e intereses, sobretasa bomberil) son gastos de funcionamiento, no computan en el límite de gastos de la Ley 617 de 2000; lo mismo ocurre con los gastos por concepto de seguro de vida de concejales, aportes a la seguridad social en salud de concejales y el subsidio de transporte rural de concejales en los municipios de categorías 4ª a 6ª.

En los casos en los cuales se identificó claramente el reporte de gastos de funcionamiento dentro del objeto de gasto inversión, con el pretexto de estar siendo financiados con rentas de destinación específica, estos se reclasificaron como gastos de funcionamiento teniendo en cuenta que la fuente de financiación no cambia la naturaleza del gasto.

El cálculo de los límites de gasto de funcionamiento de Ley 617 de 2000 se presenta con el fin de identificar el riesgo de que se presenten posibles excesos de gastos de este tipo, dentro de un examen integral del desempeño fiscal de las entidades

territoriales. De todas maneras, la facultad legal de certificar el cumplimiento de estos límites corresponde a la Contraloría General de la República para las administraciones centrales, las asambleas, los concejos y las personerías, y a la Auditoría General de la Nación para las contralorías territoriales.

Así mismo, se estudian las situaciones de excepción a las medidas por el incumplimiento de los límites establecidos en la Ley 617 de 2000, como: tener que reclasificarse en la categoría presupuestal inmediatamente inferior. (parágrafos 2 y 3 de los Artículos 1 y 2, respectivamente); la adopción de programas de saneamiento fiscal y financiero (Artículos 19 y 26); la valoración de “falta gravísima” por el incumplimiento de los límites (Artículo 84), y la suscripción previa de planes de desempeño con entidades financieras en la contratación de operaciones de crédito público. (Artículo 90).

4. Indicadores de Capacidad de Endeudamiento

Los criterios para estimar los límites de endeudamiento tienen como base las leyes 358 de 1997, que define la capacidad de pago territorial, 715 de 2001 y 1176 de 2007, que regulan el SGP, 795 de 2003, que fija el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y 819 de 2003, que contiene procesos y procedimientos de transparencia y rendición de cuentas sobre las decisiones de gasto y deuda en un marco de referencia de mediano plazo.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 358 de 1997, el cálculo del ahorro operacional y los ingresos corrientes se realiza con base en las ejecuciones presupuestales soportadas en la contabilidad pública del año inmediatamente anterior, con un ajuste correspondiente a la meta de inflación establecida por el Banco de la República para la vigencia presente; por lo tanto, aplicando lo establecido en la norma, la referencia del límite de endeudamiento contenida en el IVF se estima a 1° de enero de 2025 con base en los reportes de información al cierre de la vigencia 2024.

De igual manera, en aplicación del artículo 30 de la Ley 2155 de 2021, mediante el cual se modificó el artículo 6° de la Ley 358 de 1997, el indicador de solvencia (relación de intereses de la deuda sobre el ahorro operacional de la ley 358 de 1997) se ajustó al 60% y el indicador de sostenibilidad de la deuda (relación del saldo de la deuda sobre ingresos corrientes de la ley 358 de 1997) se ajustó al 100%, como límites de referencia para aquellas entidades territoriales que, con la nueva operación de crédito, superen alguno de los citados índices, en cuyo caso deberán dar cumplimiento a los requisitos establecidos en el citado artículo 30 de la Ley 2155 de 2021.

Así mismo, los créditos condonables otorgados por la Nación para el saneamiento fiscal de los hospitales solo computan en el indicador de sostenibilidad de la deuda las cuotas que no sean condonadas.

El cálculo de la capacidad de pago legal incluye los ingresos corrientes definidos en el artículo 2 de la Ley 358 de 1997, sin tener en cuenta los percibidos en favor de terceros que, por mandato legal, las entidades territoriales estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar. Las partidas del SGP de educación y salud no se incluyen ni como ingresos ni como gastos para estimar la capacidad de pago. Esto considerando que el Artículo 18 de la Ley 715 de 2001 impide a las entidades territoriales dar en garantía las rentas de destinación específica del SGP del sector educativo en la celebración de nuevas operaciones de crédito público; tal prohibición se extiende a los recursos con destinación específica del sector salud, excepto cuando el Gobierno Nacional otorgue préstamos condonables a los gobiernos territoriales con el fin de adelantar programas de organización y modernización de redes, los cuales serán considerados como gastos de inversión del sector, de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo 3° del Artículo 54 de la mencionada Ley.

Para el cálculo de la capacidad legal de endeudamiento, los gastos de funcionamiento comprenden los gastos efectivamente pagados y los causados durante la vigencia fiscal inmediatamente anterior. Tales gastos corresponden a los gastos de personal, incluidos aquellos que se encuentren presupuestados como gastos de inversión, los gastos generales y las

transferencias que por todo concepto realice la entidad territorial, financiados con las fuentes que hacen parte del cálculo de los ingresos corrientes.

La estimación de la capacidad de pago también considera lo dispuesto en la Ley 1483 de 2011 sobre vigencias futuras. De acuerdo con esta norma, los montos anuales comprometidos por las entidades territoriales a través de la figura presupuestal de vigencias futuras ordinarias y excepcionales se deben descontar de los ingresos corrientes con los cuales se determina la capacidad de endeudamiento, ello debido a la inflexibilidad presupuestal que este tipo de gastos puede generar en los fiscos de las entidades territoriales.

Los indicadores de Ley 358 de 1997 aquí estimados no incluyen los recursos del SGR, por lo que se excluyen del servicio y del saldo de la deuda los empréstitos pagados con regalías, debido a que el endeudamiento con cargo a estos recursos tiene sus propias reglas establecidas en la Ley 2056 de 2020 y su Decreto Único Reglamentario 1821 de 2020.

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de endeudamiento presentados en el IVF son datos indicativos, basados en información histórica. 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.

Adicionalmente, con carácter ilustrativo, se calcula un indicador de capacidad real de pago, el cual si bien no tiene efectos legales, intenta evidenciar los siguientes riesgos sobre la capacidad de pago de las entidades territoriales: el cómputo de ingresos no recurrentes, que tienden a sobrevalorar las posibilidades reales de apalancamiento; la exclusión de gastos de inversión de carácter permanente que tienden a subestimar el gasto; la existencia de pasivos corrientes con más de un año de vencimiento que no tienen fuente de pago cierta. Tales riesgos no son contemplados por la normatividad sobre endeudamiento territorial, pero la DAF considera pertinente destacarlos. Así, para calcular este indicador, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance y los rendimientos financieros (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica para gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud) y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que tiene más de un año de causación (denominado en los IVF “pasivo no financiero de vigencias anteriores” PNFVA). En el caso de las entidades que se encuentran ejecutando acuerdos de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999, se incorpora como deuda el saldo de las acreencias (sin tener en cuenta los pasivos contingentes).

5. Aportes al FONPET

De acuerdo con la información certificada por las DRESS sobre la aplicación del Modelo de Administración Financiera -MAF- y las excepciones por cubrimiento del pasivo pensional por parte de los departamentos o la reorientación a inversión de las rentas en principio destinadas a la financiación del FONPET en aplicación de artículo 42 de la Ley 2342 de 2023, se evaluó el deber ser de los aportes al FONPET acorde con la Ley 549 de 1999 y sus decretos reglamentarios.

Para tal efecto, con base en la información reportada por las entidades territoriales, en los IVF de departamentos, la tabla de datos refleja el valor comprometido como aportes al FONPET para la vigencia objeto de análisis (2024) y, con base en los recaudos de los ingresos corrientes, se refleja el deber ser del límite de los aportes. Paralelamente se presenta el deber ser del límite de los aportes descontado el porcentaje de disminución de aportes según el MAF aprobado o el valor de la disminución de aportes en la aplicación del artículo 42 de la Ley 2342 de 2023 teniendo en cuenta la opción escogida por cada departamento e informada oficialmente a la DRESS.

Una diferencia positiva del resultado significa que, frente al valor del deber ser del límite de aportes, la entidad registró en la ejecución presupuestal un mayor valor de compromisos para el FONPET; un valor de cero (0) en la diferencia, significa que el valor del deber ser del límite de aportes y el valor registrado en la ejecución presupuestal como compromisos para el FONPET, son iguales; por otro lado, un valor negativo en la diferencia significa que, frente al valor del deber ser del límite de aportes, la entidad registró en la ejecución presupuestal un menor valor de compromisos para el FONPET.

En el caso de los municipios, atendiendo lo señalado por el numeral 7 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999 y lo reportado en CUIPO como ingresos recibidos por disposición de activos, se establece si la entidad territorial realizó el correspondiente aporte al FONPET del 15% de los ingresos generados por la enajenación al sector privado de acciones o activos.

Para todos los efectos, se debe tener en cuenta que es competencia de la DRESS la determinación del estado de la deuda por aportes, para lo cual, entre otros datos, toma como referencia la información del deber ser de los aportes que se determinan en el IVF.

V. Riesgos

1. Pasivos Contingentes

Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra, basado en información directamente suministrada por la entidad territorial; es un aparte importante, pues permite identificar riesgos que podrían afectar las finanzas de la entidad territorial en el caso de presentarse fallos en contra; además, posibilita advertir la importancia que para ella representa el fortalecimiento de su defensa jurídica.

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

En cada informe se incluye un análisis ejecutivo de riesgos sectoriales, fundamentado en las competencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cabeza de la DAF, en el marco de la “Estrategia de monitoreo, seguimiento y control al gasto que se realice con recursos del SGP” establecida en el Decreto 028 de 2008. Para consultar el detalle de los riesgos allí identificados, se recomienda acceder al sitio web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el cual, en la sección “Apoyo Fiscal Territorial”, se encuentra el sitio “Monitoreo, Seguimiento y Control al Uso de los Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) - Decreto 028”.

3. Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos

Esta parte se focaliza en el seguimiento a la situación de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud del sector público territorial clasificadas en riesgo financiero medio y alto por parte del Ministerio de Salud, como parte de lo dispuesto por las leyes 1438 de 2011 y 1608 de 2013 en materia de monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los programas de saneamiento fiscal y financiero (PSFF) de este grupo de entidades.

El análisis particular de las ESE de cada departamento o municipio que se encuentran ejecutando un PSFF, puede ser consultado en el sitio web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la sección “Apoyo Fiscal Territorial”, en el sitio “Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF) en las Empresas Sociales del Estado (ESE)”; el cual se realiza con una metodología y con fuentes de información diseñadas exclusivamente para dar cumplimiento a las competencias legales de la DAF en materia de saneamiento fiscal de las citadas entidades. En consecuencia, este cálculo utiliza una metodología

y fuentes de información diferentes a las empleadas para identificar en los IVF los riesgos fiscales del sector descentralizado territorial.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Los indicadores empleados para identificar los riesgos fiscales que las Entidades Descentralizadas (EDS) del orden territorial pueden representar para las finanzas de las entidades territoriales son:

La relación entre los ingresos totales de las EDS como porcentaje de los ingresos corrientes de la administración central, con el cual se analiza la importancia presupuestal relativa de las EDS respecto a la entidad territorial. Entre más alto sea el nivel del indicador mayor será la incidencia de las EDS sobre las finanzas de la entidad territorial analizada.

El riesgo de déficit fiscales recurrentes. Este análisis pretende medir el resultado generado en el periodo fiscal en términos del resultado fiscal de la vigencia. Así, de los ingresos totales se excluyen los recursos del crédito, las disponibilidades y la disposición de activos, y en los gastos las amortizaciones, de tal manera que el resultado sea comparable con el calculado para las entidades territoriales. En el caso específico de las empresas (ESE, empresas industriales y comerciales del estado, sociedades de economía mixta y otras), no se descuentan las disponibilidades. Entre tanto, por el lado de los gastos es preciso considerar que, desde la implementación de CUIPO, solo se tienen en cuenta las variables de vigencia del gasto correspondientes a vigencia actual y vigencias futuras – vigencia actual.

La dependencia fiscal se identifica como la relación entre aportes/transferencias realizadas a la EDS por parte de la administración central como porcentaje de sus ingresos totales. El rango va entre 0% y 100%. Un indicador cercano a cero indica mínima dependencia y viceversa, un indicador cercano a 100% indica mayor dependencia.

El riesgo de un excesivo endeudamiento se identifica mediante la relación entre el saldo de la deuda de cada EDS y sus ingresos corrientes. Una relación cercana a cero revela un bajo riesgo, mientras que una cercana a uno reflejaría posibles riesgos de endeudamiento. Este indicador se complementa con la evaluación de la calificación de pago vigente, la cual de acuerdo con el decreto 610 de 2002, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015, es obligatoria para contratar deuda pública por parte de las EDS. Las calificaciones de riesgo internas que se presentan en la tabla son las de largo plazo y éstas van desde E hasta AAA, siendo AAA la de menor riesgo. En el caso de los institutos de fomento y desarrollo (INFIS) se verifica la calificación de riesgo vigente para identificar si, a la luz de la normativa actual, cumplen con uno de los requisitos para captar excedentes de liquidez de las entidades territoriales y sus EDS.

El riesgo de liquidez se mide mediante la relación entre activos líquidos y pasivos corrientes. Un indicador cercano a cero indica incapacidad para cubrir con activos líquidos los pasivos corrientes.

El riesgo patrimonial (o endeudamiento de largo plazo) se mide a través de la proporción de los pasivos totales con respecto a los activos totales. Un indicador cercano a uno indica debilidad patrimonial, mientras uno mayor a uno revelaría patrimonio negativo (pasivos totales serían mayores que los activos totales). Por el contrario, un indicador cercano a cero indica fortaleza patrimonial.

El riesgo de acumulación de pasivos contingentes se mide teniendo en cuenta el reporte de las EDS a la CGN en las cuentas de orden acreedoras, concretamente en la cuenta 9.1, correspondiente a "Responsabilidades Contingentes".

El Margen EBITDA (calculado como la relación entre la utilidad operacional más los gastos de depreciación, amortización y provisiones con respecto a los ingresos operacionales), permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad operativa. Esta relación no se calcula para los INFIS.

Sobre los indicadores de EDS es preciso advertir que estos pueden presentar deficiencias como consecuencia de posibles errores de reportes de información realizados a través CUIPO y a la Contaduría General de la Nación, además de inconsistencias en el inventario de entidades del sector descentralizado. En todo caso, tanto el inventario como la información financiera de las EDS es validada directamente con las entidades territoriales.

El análisis sobre EDS no pretende evidenciar la totalidad de la realidad económica y financiera de estas, sino exclusivamente advertir sobre la presencia de riesgos fiscales y contables identificados con fundamento en las leyes de responsabilidad fiscal vigentes en el país. Así las cosas, el capítulo sobre EDS se elaboró a partir de información financiera y contable básica, por lo cual no consideran indicadores de desempeño específicos aplicables al contexto económico, legal e institucional en el cual operan este tipo de entidades; la incorporación de variables de este tipo sobrepasa los objetivos de este informe.

Para el análisis financiero del sector descentralizado con la implementación del CCPET, desde la vigencia 2021 se captura esta información por medio del reporte realizado en CUIPO. Con el objetivo de guardar consistencia con el análisis realizado para las entidades territoriales, se excluye el SGR tanto en ingresos como en gastos. Para los indicadores contables se tienen en cuenta cifras de la Contaduría General de la Nación. Las calificaciones de riesgo se consultaron directamente de las páginas web de las firmas calificadoras de riesgo.

5. Acuerdo de Reestructuración de Pasivos

En el caso de las entidades para las que fue aceptada por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la promoción de un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, dentro del marco de la Ley 550 de 1999 y que durante la vigencia 2024 se encontraban en ejecución, en este capítulo del informe se presenta un resumen de su estado y de la evolución del pago de acreencias, a partir de la información suministrada por la entidad territorial en los informes presentados en los comités de vigilancia del acuerdo, a los cuales asiste el Ministerio representado por el Promotor designado por la DAF.

Finalmente, de acuerdo con el procedimiento establecido, previo a su publicación, los resultados de los informes fueron puestos a consideración de los representantes legales y los respectivos secretarios de hacienda de las entidades territoriales. Sus observaciones fueron tenidas en cuenta en tanto tuvieron justificación en errores cometidos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o en correcciones válidas y oportunamente soportadas a la información suministrada por las propias entidades. En los casos en los que las observaciones obedecieron a diferencias de interpretación de las normas se mantuvo la posición del Ministerio de Hacienda, considerando que dicha interpretación se encuentra sustentada en esta metodología y en la posición institucional que la DAF ha venido asumiendo a través de su función de asesoría en la materia.