



Departamento de NORTE DE SANTANDER

Foto: Tangara Dorsirroja *Ramphocelus dimidiatus*

Tangara llamativa con un rango bastante limitado en tierras bajas y estribaciones por debajo de los 1,300 m. El macho es mayormente rojo aterciopelado, más brillante en los flancos y la rabadilla y más oscuro en la cabeza. Las alas y la cola son negras. Las hembras son marrón rojizo. Nota el pico color plata con la base de la mandíbula inferior hinchada. Es poco probable que se confunda en su rango. Típicamente se encuentra en pequeñas bandadas en matorrales abiertos y en el bosque secundario.

Fotografía: Adobe Stock - **Localización:** Suelo Vivo Bochalema (7,617, -72,659) - Ebird Colombia

Viabilidad Fiscal Territorial 2021

Contenido

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES	3
II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL	3
1. Sector Central	3
2. Sector Descentralizado	4
III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL	5
1. Ingresos	5
2. Gastos	7
3. Deuda Pública	11
IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO	12
1. Resultado Fiscal	12
2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable	14
3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo	15
4. Límites de Endeudamiento	16
5. Límites Gastos de Funcionamiento	18
6. Aportes al FONPET	19
V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES	20
1. Estructura Financiera	20
2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales	20
3. Provisión del Pasivo Pensional	21
4. Situación Financiera del Sector Descentralizado	21
4.1. Empresas y Establecimientos Públicos	21
4.2. Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos	26
5. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)	26
6. Pasivos Contingentes	26
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	27
BALANCE FINANCIERO DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER	29

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Departamento de Norte de Santander forma parte de la región centro oriente colombiana, en su jurisdicción se cuentan 40 municipios. Tiene una superficie de 21.658 Km² que representa el 1,9% del total nacional y su densidad poblacional es de 75 habitantes por km². De acuerdo a las proyecciones demográficas del DANE para 2021 su población ascendía a 1.642.746 habitantes, de los cuales, el 79% se ubicaban en zona urbana y el 21% en zona rural. El PIB departamental proyectado para 2020 en precios corrientes se ha estimado en \$15.8 billones, disminuyendo 3% con relación a 2019 y representando el 1,6% del total, mientras que el PIB per cápita departamental ascendió a \$9.7 millones frente a \$15.3 millones del per cápita nacional. El 24% del PIB estuvo determinado por la administración pública, seguido por el comercio con 16%, las actividades agropecuarias con el 11% y la construcción con 9%.

Con base en el informe de “Pobreza Monetaria en Colombia” del DANE, los resultados para 2021 reflejan que el 53% de sus habitantes viven en pobreza monetaria y el 17 % en pobreza monetaria extrema, frente a indicadores nacionales promedios del 39% y 12%, respectivamente. Cifras que evidencian un aumento de 0.6 puntos porcentuales en la pobreza monetaria con relación a la registrado en 2020, mientras que la pobreza monetaria extrema se redujo en 5.4 puntos porcentuales.

La tasa de desempleo al cierre de 2021 se ubicó en el 18,1%, presentando una disminución de 2.8 puntos porcentuales respecto al 2020, siendo junto al Meta los dos departamentos con mayor índice de desempleo en el país.

De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, la cobertura neta en educación en 2020 fue del 90,2%, frente al 91,9% del promedio nacional. La cobertura de aseguramiento en salud en 2020, según el Ministerio de Salud y Protección Social, alcanzó a 1.549.392 afiliados, de los cuales, el 69% fueron del régimen subsidiado; 29% del contributivo y 2% al de excepción. La cobertura del régimen subsidiado fue del 97,6% frente al 98,9% del promedio nacional.

Los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2020 fueron positivos en términos de la generación de balances presupuestal y primario, adicionalmente, cumplió con las normas de responsabilidad fiscal en límites de gasto y mostró capacidad de endeudamiento.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

1. Sector Central

La estructura de la planta al cierre de 2021 ascendía a 425 cargos¹, de los cuales, 352 eran del sector central de la administración y 73 de los órganos de control, distribuidos de la siguiente

¹ Según la información reportada por el Departamento a la Contraloría General de la República.



- Departamento de **Norte de Santander**

manera: 44 correspondían al nivel directivo (10%); 25 al asesor (6%); 172 al profesional (40%); 62 al técnico (15%) y 122 al asistencial (29%). El Departamento no tiene a su cargo trabajadores oficiales y comprometió recursos por \$5.365 millones en órdenes de prestación de servicios para atender gastos de funcionamiento en el sector central².

Por tipo de vinculación la planta de cargos estaba conformada por 297 empleados inscritos en carrera administrativa (70%), 94 de libre nombramiento y remoción (22%), 17 de periodo (4%) y 17 de planta temporal (4%).

Frente a los costos de la planta, el grupo de directores, asesores y profesionales representaron el 72% del costo total del nivel central y de los órganos de control, mientras que el 11% y 17%, correspondió a los pagos de nómina del nivel técnico y del nivel asistencial, respectivamente.

2. Sector Descentralizado

El Departamento al cierre de 2021 reportó dieciocho (18) entidades descentralizadas de diversa naturaleza jurídica y sectorial, entre ellas 1 empresa industrial y comercial del estado, 4 establecimientos públicos, 3 instituciones de educación superior y 10 empresas sociales del estado, tal como se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 1
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

Continúa...

² No se reportaron órdenes de prestación de servicios en sectores de inversión.

...Viene

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO 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 FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER -SECCIONAL OCAÑA	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN
UNIVERSIDAD DE PAMPLONA	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN

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

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Ingresos diferentes del SGR

Durante el 2021 los ingresos y recursos de capital, diferentes al Sistema General de Regalías (SGR) sumaron \$1.251.621 millones, los cuales presentaron un aumento en términos reales del 21% frente a 2020 y se ejecutó el 84% de lo presupuestado para la vigencia. 62% fueron por transferencias; 22% ingresos tributarios, 3% ingresos no tributarios y 13% recursos de capital s. Al excluir los recursos del balance, los desembolsos de crédito y la venta de activos, los ingresos de la vigencia ascendieron a \$1.12 billones y representaron el 90% del total.

Tabla 2
Ingresos diferentes al Sistema General de Regalías

Valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	2020	2021		2020	2021
Tributarios y no tributarios	251.878	316.878	19%	26%	25%
Transferencias	583.635	771.357	25%	60%	62%
Ingresos de capital	144.780	163.386	7%	15%	13%
Recursos del Balance	89.895	130.986	38%	9%	10%
Otros*	54.885	32.400	-44%	6%	3%
RECAUDOS DEL AÑO	980.293	1.251.621	21%	100%	100%

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

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



• Departamento de **Norte de Santander**

Los ingresos por transferencias aumentaron 25%, atribuible fundamentalmente a la dinámica observada en Otras transferencias de la Nación que se multiplicaron por 2.9 veces (al pasar de \$51.669 millones a \$211.653 millones) y del SGP del sector educación que crecieron dos puntos por encima de la inflación. Las demás transferencias aumentaron en términos reales, con excepción de las del SGP del sector salud que cayeron 4%. En su conjunto, las transferencias ganaron dos puntos porcentuales dentro de la composición de los ingresos totales.

Los recursos de capital mostraron una variación real del 7%, como consecuencia de la mayor disponibilidad de recursos del balance que compensaron el menor desahorro de recursos del FONPET. Su participación en el agregado se redujo en dos puntos con relación a 2020.

Los ingresos no tributarios crecieron 33% en términos reales, reflejo del mayor recaudo de las tasas y derechos y de las multas y sanciones que se incrementaron 43%.

Los ingresos tributarios presentaron un crecimiento real del 17%, variación explicada por los efectos de la recuperación del nivel de actividad económica, reflejada en los impuestos al consumo que en su conjunto aumentaron 18% y el recaudo de la sobretasa a la gasolina que creció 55%; el mayor movimiento de transacciones inmobiliarias y de vehículos que impactó positivamente el impuesto de registro y anotación y de vehículos automotores y el aumento en la contratación pública que se tradujo en mayor recaudo de estampillas.

Tabla 3
Ingresos Tributarios

Valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	2020	2021		2020	2021
Impuestos al consumo	103.925	129.239	18%	47%	47%
Cerveza	76.915	92.216	14%	35%	34%
Licores	10.090	13.531	27%	5%	5%
Cigarrillos y tabaco	16.920	23.492	31%	8%	9%
Registro y anotación	17.284	24.660	35%	8%	9%
Vehículos automotores	21.042	28.128	27%	10%	10%
Estampillas	59.782	66.756	6%	27%	24%
Sobretasa a la gasolina	9.665	15.827	55%	4%	6%
Otros impuestos	9.520	9.128	-9%	4%	3%
TOTAL	221.218	273.738	17%	100%	100%

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

El rubro de otros impuestos mostró variación negativa. El aumento de los impuestos de registro y anotación y la sobretasa a la gasolina determinaron que ganaran uno y dos puntos porcentuales, respectivamente, en el recaudo agregado de los ingresos tributarios, en detrimento de las estampillas y otros impuestos que perdieron tres y un punto porcentual, respectivamente. Los



impuestos al consumo y de vehículos automotores mantuvieron inalterada su contribución en el total del agregado tributario.

Al cierre de 2021 el presupuesto total de ingresos del SGR ascendió a \$354.171 millones, de los cuales 49% correspondió a los recursos asignados a inversión regional; 34% de recursos para la paz; 13% a ciencia, tecnología e innovación y 3% de asignaciones directas. El recaudo efectivo en 2021 ascendió a \$125.042 millones, de los cuales, 58% correspondió a recursos para la inversión regional, 26% de asignaciones para la paz, 11% destinados a ciencia, tecnología e innovación y 5% de asignaciones directas.

Tabla 4
Presupuesto definitivo del Sistema General de Regalías

Valores en millones de \$

Concepto	Bienalidad	Composiciones
	2021-2022*	
Ingresos Corrientes	354.171	100%
Asignaciones Directas	12.140	3%
Fondos y Asignaciones	342.031	97%
Ingresos de Capital	0	0%
Total Sistema General de Regalías	354.171	100%

* La información suministrada corresponde al año 2021

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

Los ingresos del SGR representaron el 28% del recaudo de ingresos totales generados por el departamento en 2021 los recursos transferidos por la nación en 2021..

Las cifras confirman la dependencia fiscal que tiene el departamento de las transferencias de la nación y de las regalías, de tal forma, las primeras representaron 2.4 veces el recaudo de ingresos propios y las regalías incorporadas en el presupuesto del bienio 1.1 veces su monto.

En síntesis, durante 2021 el comportamiento de los ingresos fue resultado de la dinámica positiva de las transferencias de la nación, el aumento del recaudo de ingresos propios y las mayores disponibilidades de recursos de vigencias anteriores (recursos del balance).

2. Gastos

Gastos diferentes del SGR

Los compromisos de gasto sin recursos del SGR a 31 de diciembre de 2021 ascendieron a \$1.15 billones (77% de lo presupuestado para la vigencia), presentando un aumento en términos reales del 25% con relación al 2020.



• Departamento de **Norte de Santander**

La composición del gasto fue la siguiente: 68% correspondió a gastos operativos en sectores sociales de inversión; 19% a gastos de inversión en formación bruta de capital; 11% a gastos de funcionamiento; 1% al servicio de la deuda pública y 1% a la financiación de déficit fiscal de inversión de vigencias anteriores.

Los gastos de inversión crecieron 29% en términos reales, como consecuencia del aumento del 15% del gasto en los sectores sociales de inversión y del 161% en el gasto en formación bruta de capital, que en su conjunto adicionaron \$135.705 y \$139.121 millones, respectivamente, frente a lo ejecutado en 2020. Esta expansión del gasto público contribuyó al impulso de la reactivación de la economía en la región.

Tabla 5
Compromisos del año sin SGR

Valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	2020	2021		2020	2021
Funcionamiento	111.774	125.075	6%	13%	11%
Inversión	740.651	1.006.566	29%	85%	88%
Servicio de la deuda	14.470	15.489	1%	2%	1%
COMPROMISOS DEL AÑO	866.894	1.147.130	25%	100%	100%

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

El gasto en funcionamiento presentó un incremento del 6% frente a lo registrado en 2020, explicada por los mayores compromisos presentados en los rubros de transferencias y gastos generales.

El servicio de deuda aumento 1% por los mayores pagos de amortizaciones que incrementaron 37%, mientras que los de intereses disminuyeron 26%.

El gasto en funcionamiento del sector central de la administración, sin la inclusión de los gastos derivados de la operación de las secretarías de salud y educación, presentó una variación real del 4%, resultado de las mayores transferencias, mientras que los gastos generales se incrementaron por la mayor adquisición de bienes y servicios. Los gastos de personal aumentaron dos puntos porcentuales por encima de la inflación.

Tabla 6
**Gastos de Funcionamiento
Sin incluir Sectores de Educación y Salud**

Valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	2020	2021		2020	2021
Gastos de personal	31.220	33.593	2%	31%	31%
Gastos generales	12.910	16.685	22%	13%	15%
Transferencias	54.579	59.838	4%	55%	54%
Déficit fiscal de funcionamiento	1.200	0	-100%	1%	0%
TOTAL	99.909	110.116	4%	100%	100%

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

La estructura del gasto de funcionamiento del sector central de la administración tuvo la siguiente participación porcentual: 31% representado por el gasto en servicios personales; 23% correspondiente al costo de la nómina de pensionados; 15% de gastos generales; 11% de otras transferencias; 10% de transferencias a la asamblea y contraloría departamental; 5% de la transferencia de impuesto de vehículos a los municipios; 4% de transferencias al FONPET y 1% de transferencias a establecimientos públicos y entidades descentralizadas.

Los gastos de funcionamiento causados en la Secretarías de Educación y Salud, autorizados por las normas vigentes para ser financiados con la cuota de administración y rentas cedidas, respectivamente, presentaron una ejecución de \$14.959 millones, incrementándose 19% con relación a 2020.

Al cierre de 2021, los compromisos de gastos de inversión financiados con recursos diferentes al SGR registraron una variación real del 29% con relación a 2020, concentrándose las inversiones en educación (59%), salud (17%) y vías (10%). Las fuentes de su financiación correspondieron 54% al Sistema General de Participaciones; 22% a otras transferencias de la nación; 10% a ingresos corrientes de libre destinación; 6% a ingresos de capital; 4% a estampillas; 3% a rentas cedidas y 1% a recursos propios con destinación específica.

Tabla 7
Gastos de Inversión por Sectores - Fuentes Diferentes al SGR

Valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	2020	2021		2020	2021
Educación	526.272	591.051	6%	71%	59%
Salud	119.842	166.933	32%	16%	17%
Agua Potable	14.887	17.738	13%	2%	2%
Vivienda	300	464	46%	0%	0%
Vías	12.293	97.961	654%	2%	10%
Otros Sectores	52.322	126.594	129%	7%	13%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	14.735	5.825	-63%	2%	1%
TOTAL	740.651	1.006.566	29%	100%	100%

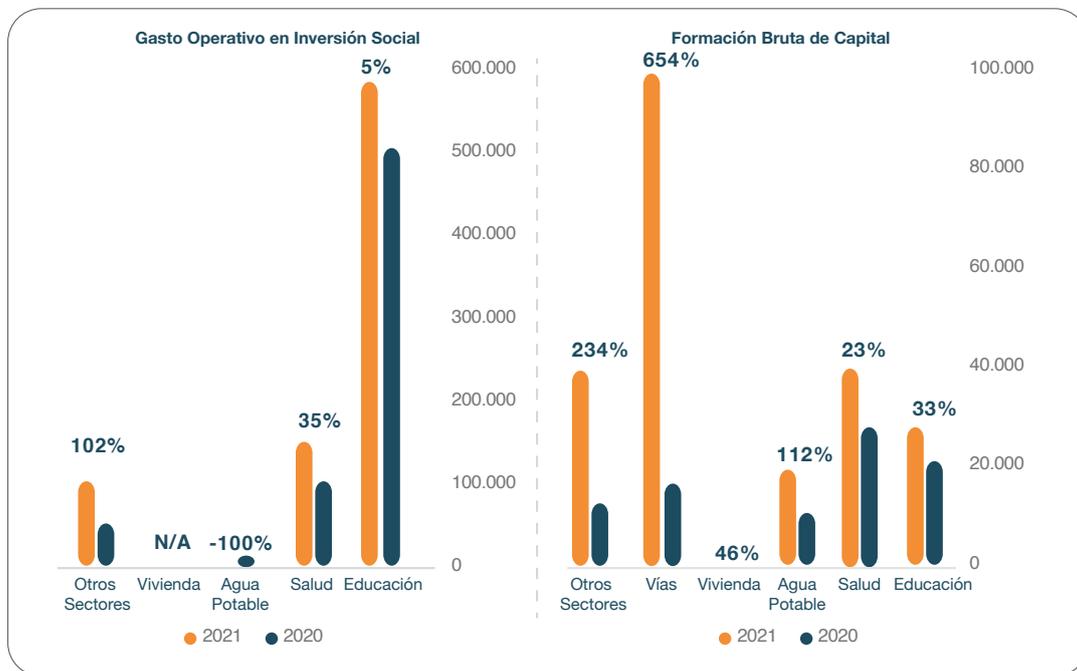
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.



La mayor dinámica de la inversión se presentó en los gastos operativos para el sector educación y otros sectores, que explican el 77% del aumento de este tipo de gasto. El sector de vías y otros sectores se destacan en los gastos de formación bruta de capital al multiplicarse su gasto por 6.5 y 2.3 veces, respectivamente. Los demás sectores, tanto en gastos operativos como en formación bruta, mostraron variaciones positivas, reflejo de la expansión del gasto público que contribuyó a amortiguar los efectos adversos de la pandemia registrados en la vigencia anterior.

Gráfico 1
Gastos de Inversión diferentes al SGR

valores en millones de \$ y variación real



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

El 100% del pago del déficit de inversión de vigencias anteriores corresponde al sector salud.

A 31 de diciembre de 2021 los compromisos de gasto financiados con recursos del SGR ascendieron a \$324.620 millones, de los cuales el 99.9% fue dirigido a programas y proyectos de inversión y el 0.1% a la financiación del servicio de la deuda pública.

Tabla 8
Compromisos Presupuestales con Recursos del SGR

valores en millones de \$

Concepto	Bienalidad	Composiciones
	2021-2022*	
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	324.169	100%
Servicio de la Deuda	451	0%
Total Compromisos SGR	324.620	100%

* La información suministrada corresponde al año 2021.

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

En resumen, la estructura del gasto del departamento en 2021, se focalizó en la inversión (88% del total), 11% en funcionamiento y 1% correspondió al servicio de la deuda. El gasto de inversión fue soportado principalmente por las transferencias del SGP, seguido por otras transferencias de la nación y los ingresos propios de libre destinación.

3. Deuda Pública

En 2021 el departamento sirvió deuda pública por \$15.489 millones, de los cuales, \$9.209 millones (59%) correspondieron a amortizaciones y \$6.280 millones (41%) a intereses. En ese periodo no se cancelaron bonos pensionales, ni se registraron aportes o pagos por el Fondo de Contingencias.

Al cierre de 2021, conforme al reporte FUT diligenciado por la entidad territorial, el saldo de la deuda pública departamental ascendió a \$122.284 millones y disminuyó 7% respecto a 2020. El 60% de la deuda contratada (\$73.316 millones) tiene un costo promedio ponderado de IBR+2,89%, mientras que el 40% restante (\$48.968 millones) está colocada al DTF+2,31%.

Tabla 9
Saldo y Composición de la Deuda Pública

valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	Moneda	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2020	2021	2021			
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	131.678	122.284	100%	COL \$	DTF. IBR	2.31% - 2.89%
Total Deuda Interna	131.678	122.284	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	131.678	122.284	100%			

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

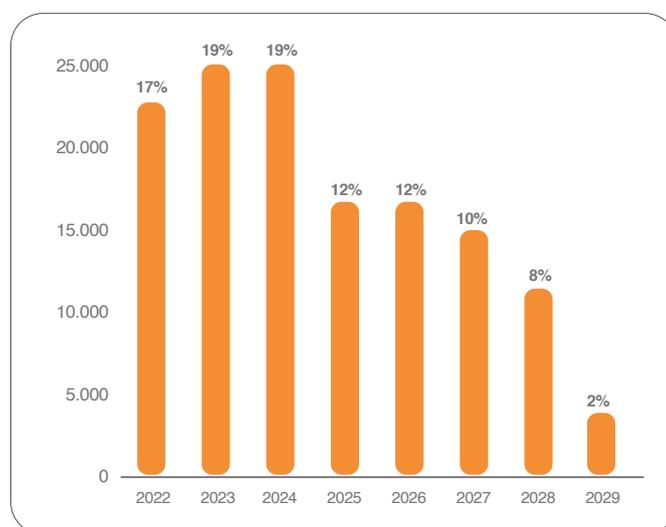


- Departamento de **Norte de Santander**

La composición de la deuda por tipo de prestamista es: Bancolombia (34,5%, \$42.156 millones); BBVA Colombia (26,2%, \$32.085 millones); Banco de Bogotá (16,1%, \$19.637 millones); Banco Popular (11,8%, \$14.485 millones); Banco AV Villas (7,9%, \$9.667 millones) y Banco Agrario de Colombia (3,5%, \$4.253 millones).

Durante el periodo 2022-2024 se concentra el 55% de las amortizaciones (\$67.414 millones), entre 2025 y 2027 el 34% (\$42.184 millones) y del 2028 al 2029, se debe amortizar el 10% restante (\$12.683 millones).

Gráfico 2
Perfil de Vencimientos de Amortizaciones



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

Las rentas que amparan el servicio de la deuda según el reporte FUT son el impuesto al consumo de la cerveza (90,1%, \$110.199 millones); la participación de agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones (8,4%, \$10.314 millones) y regalías (1,4%, \$1.171 millones).

El departamento cuenta con calificación de riesgo vigente otorgada por la firma Value and Risk Rating S.A que valoró la capacidad de pago con grado de inversión BBB+ con perspectiva estable, mediante comité técnico de calificación realizado el 7 de octubre de 2021.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

La siguiente tabla muestra los resultados de los balances fiscales y financieros obtenidos por el Departamento durante 2021.



Tabla 10
Resultado Fiscal de la Vigencia

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2020	2021
Resultado balance corriente	68.727	174.278
Resultado balance de capital	-38.868	-191.564
Déficit o superávit fiscal	29.859	-17.286
Financiamiento	83.541	121.776
Endeudamiento neto	-6.354	-9.209
Recursos del balance	89.895	130.986
Venta de activos	0	0
Resultado Presupuestal	113.400	104.490

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

De los resultados obtenidos, se infiere que se presentó un déficit de capital determinado por la expansión de los gastos de formación bruta de capital que no fueron cubiertos con los ingresos por transferencias, el recaudo propio ni con los recursos de capital, generándose un déficit fiscal que como proporción de los ingresos corrientes representó el 2%. Este resultado indica que los recursos que se generaron y recaudaron en la vigencia³ cubrieron los gastos corrientes pero no alcanzaron a amparar los compromisos de la expansión de los gastos de capital ejecutados en la vigencia.

El déficit fiscal obtenido fue cubierto con recursos de vigencias anteriores (recursos del balance), presentándose superávit presupuestal de \$104.490 millones, cifra equivalente al 10% de los ingresos corrientes recaudados por el departamento en 2021.

Llama la atención las diferencias presentadas entre los recursos del balance adicionados en 2021 por \$130.986 millones frente al resultado del ejercicio presupuestal obtenido en 2020 por \$113.400 millones.

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que al culminar 2021 quedaron pendientes de ser comprometidos \$29.551 millones de la totalidad de los ingresos del SGR incorporados por la gobernación en la vigencia.

³ Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.



Tabla 11
Resultado del SGR

valores en millones de \$

Concepto	Bienalidad
	2021-2022*
Total presupuesto definitivo SGR	354.171
Total compromisos SGR	324.620
RESULTADO SGR	29.551
Compromisos / Presupuesto Definitivo	92%

* La información suministrada corresponde al año 2021.

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

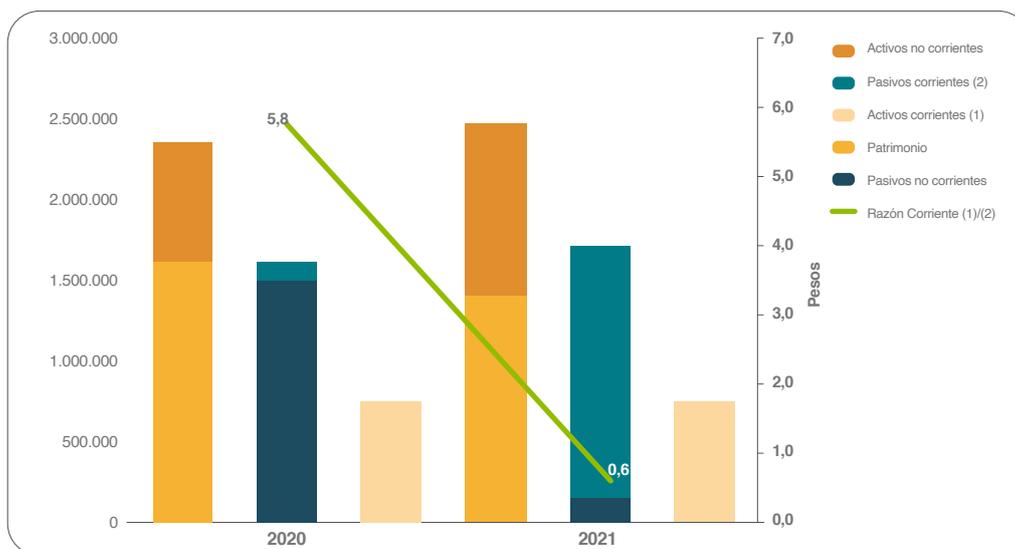
Estas disponibilidades presupuestales respaldan saldos por comprometer en proyectos de inversión previamente aprobados con cargo a recursos del SGR, en cumplimiento de lo dispuesto en la legislación con relación a estos recursos.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

Al cierre de 2021, el balance contable reflejó un aumento en términos reales del 1% de los activos, al pasar de \$2.3 a \$2.5 billones, mientras que los pasivos se incrementaron 6% (se pasó de un registro de \$1.58 a \$1.77 billones en 2021).

Los activos estuvieron representados en 42% por otros activos (que en su mayoría corresponden al valor de reserva actuarial disponible en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET por \$880.633 millones); el 24% por cuentas por cobrar; el 17% por propiedad, planta y equipo; 12% por efectivo y equivalentes e inversiones y 4% por bienes de uso y beneficio público.

Gráfico 3
Balance Contable



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

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones presentaron un saldo de \$1.03 billones y representaron el 41% del total de los activos.

La composición de los pasivos era la siguiente: 79% estuvo representado por beneficios a empleados, 7% por operaciones de crédito público, 7% por cuentas por pagar y 7% de otros pasivos. El 93% del pasivo fue clasificado como corriente y 7% como no corriente, debido fundamentalmente a la clasificación de los beneficios a los empleados, invirtiéndose la relación de la vigencia anterior y, en consecuencia, los pasivos corrientes pasaron de un registro de \$124.993 millones a \$1.51 billones.

De esta forma, la relación de activos corrientes frente a pasivos corrientes pasó de una cobertura de 5.8 veces de activos por cada peso adeudado a 0.6 veces, disminuyendo la razón corriente en 5 puntos con relación al registro de 2020, evidenciándose que el Departamento estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, al determinarse que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año (\$1.51 billones) no contaron con el debido respaldo de sus activos corrientes (\$1.03 billones). Los activos totales representaron 1.4 veces el total de pasivos.

En resumen, el cierre contable de 2021 muestra problemas de liquidez en el corto plazo, producto de la reclasificación anotada del pasivo corriente. Por tanto, se recomienda rigurosidad en la estructuración de estos reportes de información.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El cierre de tesorería reportado para la vigencia 2021 muestra una disponibilidad de recursos por \$316.855 millones, de los cuales el 99,7% se encontraban en caja y bancos y 0,3% en inversiones temporales. El 61% estaba representado por recursos con destinación específica diferentes al SGP; 32% por ingresos corrientes de libre destinación y 7% del Sistema General de participaciones.

Tabla 12
Indicador de Solvencia a Corto Plazo

valores en millones de \$

Concepto	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	100.496	50.029	50.467
De destinación específica	216.358	141.586	74.772
SGP	23.242	10.554	12.688
SGP Educación	16.519	6.932	9.587
SGP Salud	6.723	3.622	3.101
Recursos del crédito	7.704	1.178	6.526
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	185.413	129.854	55.559
TOTAL	316.855	191.615	125.239

(1) Corresponden a saldos en cajas 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.



Las exigibilidades sumaban \$191.615 millones, de las cuales el 67,1% correspondían a reservas presupuestales; 20,9% a otras exigibilidades; 8,2% a cuentas por pagar de la vigencia; 2,4% a cheques no cobrados y 1,2% a recursos de terceros. El 50% de las exigibilidades correspondieron a otros recursos con destinación específica diferentes al SGP; 40% a ingresos corrientes de libre destinación y 10% a recursos del Sistema General de Participaciones.

Al realizar el cruce de disponibilidad frente a exigibilidades, la entidad presenta excedente neto de caja en todos los sectores, que sumados ascienden a \$125.239 millones.

Al comparar el agregado de los excedentes de tesorería con los ingresos diferentes al SGR generados en el periodo, se tiene que fueron equivalentes al 11%, de los cuales se resalta que quedaron pendientes de ejecutar el 28% de los ingresos corrientes de libre destinación; el 14% recursos de destinación específica distintos al SGP y el 13% de los recursos del SGP del sector salud, lo que indica que se están presentando rezagos acumulados en la ejecución presupuestal de esos recursos.

4. Límites de Endeudamiento

Teniendo en cuenta la normatividad vigente en materia de endeudamiento, a continuación, se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1.997, bajo los siguientes supuestos:

- **Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).**
- **De las proyecciones del servicio de deuda reportadas por la entidad, se descuentan \$21.228 millones de amortizaciones y \$10.058 millones de intereses corrientes⁴.**
- **No se estiman desembolsos de crédito nuevo para 2022⁵.**
- **Compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras⁶ para la vigencia 2022 por \$6.633 millones, los cuales están financiados con recursos diferentes de regalías.**

4 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 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para la del resto de la vigencia.

5 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 créditos contratados entre enero de 2022 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2022.

6 Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2021 sin incluir recursos de regalías.

Por lo anterior, para la vigencia 2022 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses/ahorro operacional = 2%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 18%.

El cálculo de los indicadores de capacidad de endeudamiento acá presentados es indicativo, basado en información histórica a 31 de diciembre de 2021; y por tanto 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.

Al incorporar en el análisis los efectos de las obligaciones adeudadas; los pasivos contingentes y los gastos recurrentes asociados con los gastos operativos de inversión y excluir del cómputo de los ingresos corrientes las rentas que no tienen el carácter de recurrencia (recursos del balance, rendimientos financieros, recursos destinados a subsidios y a la alimentación escolar, fundamentalmente), se puede determinar una capacidad de pago más acorde con la real situación fiscal y financiera de la entidad, obteniéndose indicadores de solvencia y sostenibilidad de 7% y 93%, respectivamente.

Tabla 13
Capacidad de Endeudamiento

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	547.904	252.474
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	554.537	259.107
1.2 Vigencias futuras	6.633	6.633
2. Gastos de funcionamiento	124.443	91.137
3. Gastos recurrentes		24.727
4. Ahorro operacional (1-2-3)	423.461	136.609
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	99.875	235.997
5.1 Total saldo de la deuda	122.284	122.284
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	1.771	1.771
5.3.Total amortizaciones de la deuda	21.228	21.228
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	590	590
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		136.122
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	10.058	10.058
6.1 Total de intereses de la deuda	10.215	10.215
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	157	157
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	2%	7%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	18%	93%

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



5. Límites Gastos de Funcionamiento

Los ingresos corrientes de libre destinación al 31 de diciembre de 2021 mostraron un aumento en términos reales del 47% con relación al 2020, situación explicada fundamentalmente por dos factores, el primero relacionado con los efectos de la recuperación económica de los impuestos al consumo, registro, vehículos, sobretasa a la gasolina y la participación en los derechos de explotación del monopolio de licores, que en su conjunto incrementaron los ingresos de estas rentas en \$46.543 millones frente al registro de 2020; el otro, está asociado a la aplicación del artículo 8 del Decreto Legislativo 678 de 2020 que dispuso que el recaudo por concepto de la sobretasa al ACPM no tendría destinación específica en la vigencia 2021, por tanto, se ha contabilizado como un ingreso de libre destinación (\$19.284 millones).

Los gastos de funcionamiento que computan para el límite de ley aumentaron 8% real frente a 2020, variación atribuible a la expansión de los gastos generales que hacen parte del límite, que crecieron 37%, los gastos de personal el 4%, mientras que las transferencias para el límite disminuyeron 36%.

En consecuencia, el indicador gasto de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación se ubicó en 29% para el periodo de análisis frente a un límite legal de la categoría fiscal 2ª que corresponde a esta entidad territorial del 60%, cumpliéndose lo previsto en la ley 617 de 2000, al estar 31 puntos porcentuales por debajo del límite.

Tabla 14
Indicadores de Ley 617/2000 – Sector Central

Concepto	2020	2021	Variación Real 2021/2020
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	116.372	180.357	47%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	44.931	51.428	8%
3. Relación GF/ICLD	39%	29%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	60%	60%	
5. Diferencia	-21%	-31%	

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

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

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

Con relación a las transferencias a la asamblea y a la contraloría departamental (tablas 15 y 16), con fundamento en la información presupuestal de gastos de 2021, para la categoría segunda en que se clasificó el Departamento en 2021, el gasto comprometido por la asamblea se ajustó al límite legal señalado para el componente de la remuneración de los diputados, pero se excedió en \$45 millones el equivalente al porcentaje definido en la ley para cubrir los gastos de funcionamiento de ese órgano de control político.

Tabla 15
Sección de Asamblea

valores en millones de \$

Concepto	2020	2021
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	5.506	5.554
Remuneración diputados	2.282	2.351
Gastos diferentes a la remuneración	1.516	1.462
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.708	1.741
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	2.282	2.362
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	1.369	1.417
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.678	1.736
Diferencia remuneración Diputados	0	0
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	147	45

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

Para la sección presupuestal Contraloría, el valor reportado como comprometido en 2021 estuvo por debajo del límite legal.

Tabla 16
Sección de Contraloría

valores en millones de \$

Concepto	2020	2021
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	4.831	5.557
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	5.215	7.164
3. Diferencia	-384	-1.607

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art. 2).

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

6. Aportes al FONPET

Para la vigencia 2021 al departamento le fue autorizado el Modelo de Administración Financiera – MAF, que implica reducciones de los aportes al FONPET equivalentes al 14% por concepto del 10% de ICLD y el 20% del impuesto de registro de los valores que debía transferir. Adicional a la reducción de aportes del 14%, en aplicación del artículo 42 de la ley 2063 de 2020, el departamento destinó \$18.563 millones del ahorro del FONPET al pago de mesadas pensionales. En tal sentido, al haber aplicado la citada norma, en 2021 quedó exento de realizar aportes, no obstante, en la ejecución de gastos reportada se observa compromisos por \$4.606 millones.



Tabla 17
Transferencias al FONPET

valores en millones de \$

Concepto	2020	2021
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	12.498	4.606
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5-2.6) 1/	11.801	0
2.1. 10% de ICLD	9.131	14.364
2.2. 20% de registro	2.669	4.199
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
3. Diferencia	698	4.606

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

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

En 2021, reflejo de la recuperación del nivel de actividad económica se presentó un incremento sustantivo de los recursos propios que estuvo acompañado de un aumento de los recursos transferidos por la nación. Efectos que se tradujeron en la expansión del gasto de inversión pública departamental con sus consecuentes efectos sobre la base productiva y el empleo en la región.

Los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fueron positivos en términos de la generación de balances presupuestal y primario, así como en el cumplimiento de los indicadores de gasto y de disciplina fiscal, con excepción de la transferencia a la asamblea. Adicionalmente, contó con capacidad de endeudamiento.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Al cierre de 2020, el departamento constituyó reservas presupuestales por \$25.348 millones para ser obligadas en la vigencia 2021, ejecutándose el 88%.

Tabla 18
Resultado Ejecución de Reservas Presupuestales

valores en millones de \$

Concepto	2020	2021
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	54.646	25.348
(-) Ejecutadas por funcionamiento	263	1.830
(-) Ejecutadas por inversión	42.644	20.356
Resultado Ejecución de Reservas	11.739	3.162

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

La relación entre reservas constituidas y reservas ejecutadas, debería perseguir al final el resultado 100%; al ser inferiores las obligaciones que los compromisos se conduce a la posterior cancelación de las reservas, evidenciándose atrasos en la programación y ejecución presupuestal.

3. Provisión del Pasivo Pensional

Conforme al reporte de la Dirección de Regulación Económica y Seguridad Social, se indica que el departamento tenía aportes provisionados al cierre de 2021 en su cuenta de ahorro individual equivalentes al 59% del total del cálculo actuarial del pasivo pensional estimado al 31 de diciembre de 2020.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

4.1. Empresas y Establecimientos Públicos

De acuerdo con datos reportados por las EDS en la categoría única de información del presupuesto ordinario (CUIPO) a través del CHIP, al cierre de 2021, los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) ascendieron a \$1.08 billones y representaron el 99% de los ingresos corrientes de la administración central, cifra que evidencia la importancia relativa de este tipo de entidades en las finanzas departamentales.

Tabla 19
Resultado Fiscal de Entidades Descentralizadas

Nombre de Entidad	2019	2020	2021	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
LOTERIA DE CÚCUTA	90	208	139	0%
E.S.E HOSPITAL REGIONAL SUR ORIENTAL	7.864	17.770	3.883	2%
E.S.E. CENTRO DE REHABILITACIÓN DE NORTE DE SANTANDER	-35	18	-666	0%
E.S.E. HOSPITAL EMIRO QUINTERO CAÑIZARES - OCAÑA	-6.213	1.185	-6.291	9%
E.S.E. HOSPITAL ERASMO MEOZ	51.886	55.386	12.586	23%
E.S.E. HOSPITAL MENTAL RUDESINDO SOTO	6.126	1.244	244	1%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL CENTRO - GRAMALOTE NORTE DE SANTANDER	-65	-221	63	1%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NOROCCIDENTAL - NORTE DE SANTANDER	-483	-277	841	1%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NORTE	5.630	3.425	4.877	3%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL OCCIDENTE - NORTE DE SANTANDER	-149	-323	-213	0%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - PAMPLONA	3.677	0	5.140	3%
SUB TOTAL EMPRESAS	68.329	78.415	20.603	43%

Continúa...



• Departamento de **Norte de Santander**

...Viene

Nombre de Entidad	2019	2020	2021	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
INSTITUTO DE DEPORTES DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER	-595	-181	-24	1%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NORTE DE SANTANDER	-8.606	-10.084	8.200	18%
INSTITUTO FINANCIERO DEL NORTE DE SANTANDER -IFINORTE-	1.176	865	1.057	0%
INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCACION RURAL DE PAMPLONA	2.376	3.475	2.522	2%
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	-11.882	14.679	-2.686	13%
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER -SECCIONAL OCAÑA	-9.850	5.608	-9.062	6%
UNIVERSIDAD DE PAMPLONA	-908	9.230	-9.819	16%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	-28.289	23.592	-9.811	57%
TOTAL GENERAL	40.040	102.007	10.792	99%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda.

Las EDS reportadas cerraron 2021 con balance fiscal de \$10.792 millones, disminuyéndose 89% frente al registro de 2020. El superávit se explica fundamentalmente por el comportamiento de 7 ESE que generaron balance positivo de \$27.634 millones que sumado al superávit de \$11.780 millones de 3 establecimientos públicos, absorbieron el déficit acumulado de \$28.761 millones de 3 empresas sociales del estado (\$7.170 millones) y de 4 establecimientos públicos (\$21.591 millones).

Dentro de éstas, cabe destacar la recurrencia de la situación deficitaria de la ESE Hospital Regional Occidente y el Instituto de Deportes que muestran estos resultados desde el 2018, sin que se adopten e implementen los correctivos para encauzar las finanzas de esas entidades hacia el equilibrio.

De acuerdo a la estructura de ingresos reportada por las EDS, la proporción de las transferencias de la administración departamental sobre sus ingresos totales se incrementó 14% con relación a la vigencia anterior (33%). Las que presentaron mayor dependencia de las transferencias fueron el Instituto Departamental de Salud (94%) y las Universidades y el Instituto Superior de Educación Rural de Pamplona que estuvieron entre el 47% y 52%.

Tabla 20
Indicadores Financieros de Entidades Descentralizadas

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
LOTERIA DE CÚCUTA	0.0%	0.0%	sin calificación de riesgo
E.S.E HOSPITAL REGIONAL SUR ORIENTAL	5.1%	0.0%	sin calificación de riesgo
E.S.E. CENTRO DE REHABILITACIÓN DE NORTE DE SANTANDER	0.0%	0.0%	sin calificación de riesgo
E.S.E. HOSPITAL EMIRO QUINTERO CAÑIZARES - OCAÑA	0.0%	0.0%	sin calificación de riesgo
E.S.E. HOSPITAL ERASMO MEOZ	7.0%	0.0%	sin calificación de riesgo
E.S.E. HOSPITAL MENTAL RUDESINDO SOTO	0.0%	0.0%	sin calificación de riesgo
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL CENTRO - GRAMALOTE NORTE DE SANTANDER	8.8%	0.0%	sin calificación de riesgo
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NOROCCIDENTAL - NORTE DE SANTANDER	11.1%	0.0%	sin calificación de riesgo
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NORTE	6.3%	0.0%	sin calificación de riesgo
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL OCCIDENTE - NORTE DE SANTANDER	0.0%	0.0%	sin calificación de riesgo
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - PAMPLONA	4.8%	0.0%	sin calificación de riesgo
SUB TOTAL EMPRESAS	5.2%		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
INSTITUTO DE DEPORTES DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER	0.0%	0.0%	sin calificación de riesgo
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NORTE DE SANTANDER	94.4%	0.0%	sin calificación de riesgo
INSTITUTO FINANCIERO DEL NORTE DE SANTANDER -IFINORTE-	0.0%	0.0%	BB+
INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCACION RURAL DE PAMPLONA	48.5%	0.0%	sin calificación de riesgo
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	48.8%	0.0%	A-
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER -SECCIONAL OCAÑA	52.1%	0.0%	sin calificación de riesgo
UNIVERSIDAD DE PAMPLONA	46.8%	6.4%	BBb
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	62.2%		
TOTAL GENERAL	37.6%		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda.

De las 18 EDS reportadas, solamente registró saldo de deuda pública durante el periodo analizado la Universidad de Pamplona, que cuenta con calificación de riesgo crediticio vigente, calificada en BBB con grado de inversión y perspectiva estable, según reporte de la calificadora del mes de diciembre de 2021. Por otra parte, la Universidad Francisco de Paula Santander e IFINORTE, no contabilizaron deuda, pero cuentan con calificación de deuda de largo plazo de A-y BB+, respectivamente, con grado de inversión según los reportes de las firmas calificadoras realizados en junio y diciembre de 2021.



La tabla 21 presenta algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales y los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN, así como algunos indicadores de rentabilidad⁷.

Tabla 21
Indicadores Contables de Entidades Descentralizadas

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
LOTERIA DE CÚCUTA	2.9	0.0	0	0%	-161%
E.S.E HOSPITAL REGIONAL SUR ORIENTAL	10.7	0.1	0	-4%	-23%
E.S.E. CENTRO DE REHABILITACIÓN DE NORTE DE SANTANDER	0.2	0.4	0	6%	24%
E.S.E. HOSPITAL EMIRO QUINTERO CAÑIZARES - OCAÑA	0.2	0.2	6.932	4%	4%
E.S.E. HOSPITAL ERASMO MEOZ	1.5	0.1	41.603	5%	13%
E.S.E. HOSPITAL MENTAL RUDESINDO SOTO	28.4	0.0	0	11%	22%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL CENTRO - GRAMALOTE NORTE DE SANTANDER	4.2	0.0	0	64%	-19%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NOROCCIDENTAL - NORTE DE SANTANDER	17.3	0.0	708	0%	-7%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NORTE	53.3	0.0	867	-1%	-14%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL OCCIDENTE - NORTE DE SANTANDER	0.7	0.1	141	3%	-23%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - PAMPLONA	0.0	0.1	1.320	9%	9%
SUB TOTAL EMPRESAS			51.572		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
INSTITUTO DE DEPORTES DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER	3.2	0.0	0	34%	-3519%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NORTE DE SANTANDER	0.1	3.2	12.541	Patrimonio negativo	79%
INSTITUTO FINANCIERO DEL NORTE DE SANTANDER -IFINORTE-	0.6	0.6	0	10%	N.D.
INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCACION RURAL DE PAMPLONA	47.7	0.0	2.687	4%	-270%

Continúa...

⁷ El margen Ebitda: medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo, permitiendo identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad.

Rendimiento sobre el patrimonio (ROE): calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, mide el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

...Viene

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	1.9	0.2	440	9%	-269%
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER -SECCIONAL OCAÑA	2.2	0.2	0	4%	-475%
UNIVERSIDAD DE PAMPLONA	0.6	0.2	7.053	4%	-144%
TOTAL GENERAL			74.293		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF.

Del análisis de los indicadores del cuadro se destaca lo siguiente: los pasivos contingentes reportados por parte de la ESE Hospital Erasmo Meoz, la ESE Hospital Emiro Quintero, el Instituto Departamental de Salud y la Universidad de Pamplona, permiten inferir acerca de la alta exposición de riesgo que presentan esas entidades frente a eventuales procesos judiciales.

La liquidez de los activos alcanza a cubrir los pasivos corrientes de 7 de las 11 de las EDS reportadas y de 4 de los 7 establecimientos públicos, evidenciándose problemas para el cumplimiento de pagos de las obligaciones corrientes de corto plazo para las demás entidades. Por otra parte, los pasivos totales del Instituto Departamental de Salud fueron 3.2 veces los activos totales, configurándose patrimonio negativo en esa entidad, de igual forma, los pasivos totales de la ESE Centro de Rehabilitación e INFINORTE, representaron el 40% y 60%, respectivamente, del total de activos, mostrando un deterioro de ese indicador.

Los resultados en términos de la rentabilidad determinaron que 5 de las 11 ESE registraron margen Ebitda positivo (destacándose la ESE Hospital Rudesindo Soto y la ESE Centro de Rehabilitación) y de los establecimientos públicos solamente el Instituto Departamental de Salud mostró margen positivo. Los márgenes con mayor deterioro de rentabilidad fueron las Universidades, el Instituto Superior de Educación Rural de Pamplona y el Instituto de Deportes. El resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE, concluye que, con excepción de la ESE Regional Sur Oriental, la ESE Regional Norte y el Instituto Departamental de Salud, todas las demás presentaron indicadores positivos.

Con base en los resultados mostrados por el sector descentralizado, se requiere evaluar por parte del Departamento la viabilidad financiera de las entidades que mostraron situación deficitaria; problemas de liquidez frente a sus exigibilidades de corto plazo; márgenes Ebitda negativos; pasivos contingentes elevados con relación a sus ingresos y rentabilidades negativas con respecto al patrimonio, con el objeto de dar cumplimiento a las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, que exigen a las entidades descentralizadas ser financieramente autosuficientes y restringen los apoyos a las ineficientes.



4.2. Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos

La red pública hospitalaria viabilizada para el Departamento la conforman 16 Empresas Sociales del Estado - ESE, 10 de carácter departamental y 6 de carácter municipal. A diciembre de 2021, se encontraban ejecutando programas de saneamiento fiscal y financiero con el acompañamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la ESE Hospital San Juan de Dios de Pamplona y la ESE Centro de Rehabilitación Cardioneuromuscular del Norte de Santander del municipio de Cúcuta.

5. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Sector Educación

El Departamento fue calificado en Riesgo Bajo en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2020, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por tanto, no se encuentra priorizado en 2021 por la Dirección General de Apoyo Fiscal dentro del marco de la de la estrategia de seguimiento, monitoreo y control al uso eficiente de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Sector Salud

De acuerdo al informe de monitoreo del Ministerio de Salud y Protección Social, el departamento fue diagnosticado en riesgo alto para el componente de prestación de servicios. No obstante, aplicada la metodología de priorización no fue seleccionada para dar inicio a la etapa de seguimiento en aplicación de lo definido por el Decreto 028 de 2008.

6. Pasivos Contingentes⁸

Con base en la información suministrada de créditos litigiosos que cursan en contra de la entidad territorial⁹, se ha determinado que, al cierre de 2021, estos ascendían aproximada de \$25.859 millones, de los cuales, conforme al criterio de la administración en la elaboración del marco fiscal, la probabilidad de riesgo alto de fallos judiciales en contra alcanzaría el 4% (\$940 millones) de las pretensiones; el 44% (\$11.466 millones) de riesgo medio y el 52% (\$13.453 millones) podrían ser favorables a los intereses del Departamento.

Es conveniente fortalecer la defensa jurídica para mitigar el riesgo de las pretensiones de los demandantes e incorporar dentro del marco fiscal de mediano plazo los efectos de estas

⁸ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

⁹ El Departamento no reportó esta información al Ministerio de Hacienda. La relación se ha construido con base en lo referenciado en el marco fiscal de mediano plazo publicado en la página web de la Gobernación.

exigibilidades contingentes sobre la financiación de los gastos de funcionamiento, inversión y del servicio de la deuda. Por tanto, la administración debe actualizar el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda provisionar recursos para el pago de aquellas que lleguen a configurarse como pasivos exigibles.

Tabla 22
Procesos Judiciales por Tipo de Proceso

valores en millones de \$

Tipo de Proceso	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Acción de Grupo	10	2	3.086	1.200	11%	5%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	108	78	2.925	11.731	11%	45%
Acción Contractual	5	4	6.856	1.369	25%	5%
Acción de Reparación Directa	83	72	12.086	10.240	45%	40%
Ejecutivo Contractual	0	2	0	493	0%	2%
Ordinario Laboral	38	12	1.444	211	5%	1%
Otros	4	3	762	615	3%	2%
TOTAL	248	173	27.158	25.859	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A pesar de los efectos adversos del deterioro de las relaciones comerciales con Venezuela, en 2021, se evidenció un aumento sustantivo en los ingresos totales que crecieron 21% en términos reales, producto de los mayores recursos transferidos de la nación (¡25%) y del aumento en el recaudo de los ingresos propios (¡9%), reflejo de la recuperación del nivel de actividad económica que impactaron positivamente los impuestos al consumo, registro, vehículos y sobretasa a la gasolina.

Esta dinámica de los ingresos se vio trasladada a la expansión del gasto en inversión pública que se incrementó 29%, al pasar de \$740.651 millones a \$1.0 billón de ejecución en gasto social y en formación bruta de capital con sus consecuentes efectos sobre el empleo, la base productiva de la región y la mejora en el bienestar de la población.

Los recursos que se generaron y recaudaron en la vigencia cubrieron los gastos corrientes, pero no alcanzaron a amparar los compromisos de la expansión de los gastos de capital, generándose un déficit fiscal que como proporción de los ingresos corrientes representó el 2%. El déficit fiscal fue cubierto con recursos de vigencias anteriores (recursos del balance), presentándose superávit presupuestal de \$104.490 millones, cifra equivalente al 10% de los ingresos corrientes recaudados por el departamento en 2021. Por otra parte, se obtuvo un superávit primario de



- Departamento de **Norte de Santander**

\$119.980 millones, cifra que representó 7.7 veces el servicio de la deuda por concepto de intereses y capital y el 11% de los ingresos corrientes.

El indicador de gasto de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación se ubicó en 29% frente a un límite legal del 60%, cumpliéndose lo previsto en la ley 617 de 2000, al estar 31 puntos porcentuales por debajo. Con relación a las transferencias a los órganos de control, el gasto comprometido por la asamblea se ajustó al límite legal señalado para el componente de la remuneración de diputados, pero se excedió el porcentaje para cubrir los gastos de funcionamiento de ese órgano de control. Para la sección presupuestal Contraloría, el valor reportado como comprometido en 2021 estuvo por debajo del límite legal.

La deuda pública ascendió a \$122.284 millones y disminuyó 7% respecto a 2020. Las obligaciones financieras se encuentran a favor de la banca comercial; el perfil de amortizaciones se extiende hasta 2029; el servicio de la deuda está amparado por el impuesto al consumo de cerveza, la participación de agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones y regalías.

Para 2022, se dispone de capacidad de pago, al presentar indicadores de solvencia y sostenibilidad del 2% y 18%, respectivamente, frente a los límites legales de 40% y 100%.

El cierre de tesorería de las últimas tres vigencias fiscales muestra excedentes en el rubro de ingresos corrientes de libre destinación, \$50.467 millones en 2021, \$47.302 millones en 2020 y \$29.554 millones en 2019, cifras equivalentes al 28%, 41% y 23% respectivo en cada anualidad, por tanto, es importante la adopción de medidas que aseguren la óptima ejecución de estos recursos que debían dirigirse al financiamiento de inversiones.

El cierre contable de 2021 muestra problemas de liquidez en el corto plazo, producto de la reclasificación de los beneficios a los empleados al pasivo corriente, en consecuencia, los pasivos corrientes pasaron de un registro de \$124.993 millones a \$1.51 billones. Por tanto, se recomienda rigurosidad en la estructuración de estos reportes de información.

Se recomienda profundizar en el análisis de la situación financiera de las entidades descentralizadas conforme a los criterios señalados en este informe.

Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza, derivados de la pandemia del COVID 19 y del deterioro del intercambio comercial con Venezuela.

DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER

Balance Financiero

Valores en millones de \$

CONCEPTOS	2021
INGRESOS (sin financiación)	1.120.635
Ingresos Corrientes	1.088.235
Tributarios	273.738
No Tributarios	43.140
Transferencias	771.357
GASTOS (sin financiación)	1.137.921
Gastos Corrientes	913.957
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	110.116
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	14.959
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	782.602
Intereses y Comisiones de la Deuda	6.280
Balance Corriente	174.278
INGRESOS DE CAPITAL	32.400
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	223.964
Balance de Capital	-191.564
BALANCE TOTAL	-17.286
FINANCIACIÓN	121.776
Endeudamiento Neto	-9.209
<i>Desembolsos</i>	0
<i>Amortizaciones</i>	9.209
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	130.986
Resultado Presupuestal	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	1.251.621
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	1.147.130
Déficit o Superávit presupuestal	104.490
Ejecución de Reservas Presupuestales Vigencia Anterior	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	25.348
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	22.186
Resultado Ejecución Reservas	3.162

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental.

