

**COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

**CTCP 3.3 - 1089-C-2015**

Bogotá, D.C. 09 de diciembre de 2015

*Recibido  
DwylbarrB  
11/12/15  
2:30 pm*

Doctor  
**JOHN JAIRO CÁRDENAS MORAN**  
Honorable Representante  
Ciudad

Referencia: **Proposición No. 20 y aditiva** (Eficiencia del gasto en las Entidades Territoriales del nivel Departamental y Municipal)

Respetado Doctor Cárdenas:

Para su conocimiento y fines pertinentes y en calidad de citante, conforme a la proposición de la referencia, adjunto copia del documento radicado en esta dependencia el día 04 de diciembre de 2015, así:

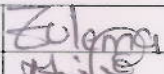

- Respuesta remitida por la doctora ANA LUCIA VILLA ARCILA, directora de la Dirección General de Apoyo Fiscal de Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cordial saludo,



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
Secretaria General

Anexo: Lo enunciado en diecinueve (19) folios.

Proyectó	Zulema Niño Lozano		Los firmantes declaramos que hemos revisado con diligencia el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.
Revisó	José Miguel Panqueba Cely		
			09 de diciembre de 2015

7.1. Subdirección de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial

Radicado: 2-2015-048032

Bogotá D.C., 4 de diciembre de 2015 15:57

Señora

**Elizabeth Martínez Barrera**

[comisión.tercera@camara.gov.co](mailto:comisión.tercera@camara.gov.co)

Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá D.C. - Cundinamarca

Carrera 7 No 8 – 68 Piso 5to

Teléfono 57(1) 382 40 82 - 4078

Radicado entrada 1-2015-093751

Asunto Respuesta Cuestionario Proposición No 20 y aditiva Presentada por el **H.R. Jhon Jairo Cárdenas Morán**

Honorables Representantes Comisión Tercera Cámara:

Presentamos a su amable consideración las respuestas de la Dirección de Apoyo Fiscal a su cuestionario de la citación del radicado de la referencia.

1. ¿De acuerdo con el balance fiscal consolidado expuesto en el Informe de Viabilidad Fiscal 2014, cuales son los activos financieros netos regionales y locales?

#### **Respuesta**

De acuerdo con metodologías internacionales de análisis financiero, los activos netos financieros se definen como la diferencia entre los activos financieros totales menos los pasivos crediticios. La información sobre activos financieros netos de las entidades territoriales, reportada en el Informe de Viabilidad Fiscal de los departamentos proviene del Banco de la República. El BR, a su vez, toma estos datos de la Superintendencia Financiera para todo el sector público, a partir de los reportes que las entidades financieras nacionales le hacen a dicha entidad.

De acuerdo con esta información al cierre de 2014 los activos financieros de las entidades territoriales sumaron \$30.9 billones. Al descontar de ese monto los pasivos financieros se encuentra que los activos financieros netos suman \$25.5 billones.

El monto de los activos financieros de las entidades territoriales antes mencionado está compuesto por: a) depósitos en cuentas de ahorro; b) depósitos en cuentas corrientes, c) certificados de depósitos y d) depósitos de ahorro.

Adicionalmente, las entidades territoriales tienen depósitos financieros en encargos fiduciarios y en Institutos para el Desarrollo INFIS, y, algunas de ellas, inversiones temporales en bonos. Sin embargo, la información del Banco de la República no incluye ninguno de los activos antes mencionados.

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

[atencioncliente@minhacienda.gov.co](mailto:atencioncliente@minhacienda.gov.co)

[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)

Continuación oficio

La distribución por tipo de activo financiero y por tipo de entidad territorial se puede apreciar en la tabla 1.

**Tabla 1**  
**Activos Financieros Netos Regionales y Locales Desagregados**

Fuentes de Financiamiento	Miles de Millones de Pesos SALDOS 2014 (1)				
	2.014	Departamentos	Municipios	Ent. Desc. Departamentales	Ent. Desc. Municipales
<b>A. Activos Financieros Netos (5)-(1)</b>	<b>25.563</b>	<b>9.129</b>	<b>11.979</b>	<b>1.547</b>	<b>2.908</b>
1. Cartera de Créditos	5.374	2.036	3.008	144	187
2. Depósitos en Cuenta Corriente	10.900	4.717	5.299	459	426
3. Certificados de Depósito a Término	3.079	183	1.809	312	775
4. Depósito de Ahorro	16.958	6.265	7.879	920	1.894
5. Total Activos Líquidos	<b>30.937</b>	11.165	14.987	1.691	3.095

(1) No incluye empresas y tampoco incluye bonos

Fuente: Banco de la República

2. ¿Cuál es la dinámica de la deuda territorial consolidada?

### Respuesta

En 2014 el saldo de la deuda territorial creció a un ritmo superior al del PIB nacional: pasó de 3.9% del PIB en 2013 a 4.2% del PIB en 2014<sup>1</sup>; y como porcentaje de la deuda bruta nacional subió de 9.8% en 2013 a 9.9% en 2014 (Tabla 2)<sup>2</sup>.

**Tabla 2**  
**Deuda Pública Territorial en el Contexto Nacional**  
**% PIB**

<sup>1</sup> Incluye la totalidad de la deuda pública del Sector Público no Financiero Territorial, del cual forman parte todas las empresas del sector descentralizado subnacional. Es importante destacar que de acuerdo con la ley 1483 de 2011, aquí no se computan los compromisos de vigencias futuras como saldo de deuda pública. Sin embargo, según lo dispuesto por esta misma norma los compromisos de vigencias futuras disminuyen los ingresos corrientes que determinan los indicadores de capacidad de pago, fijados por la ley 358 de 1997.

<sup>2</sup> Los cálculos presentados en este informe se hicieron con la serie de PIB nominal metodología base 2005, estimada por el DANE; y corresponde a los supuestos macroeconómicos con los cuales se elaboró el MFMP de la Nación 2015.

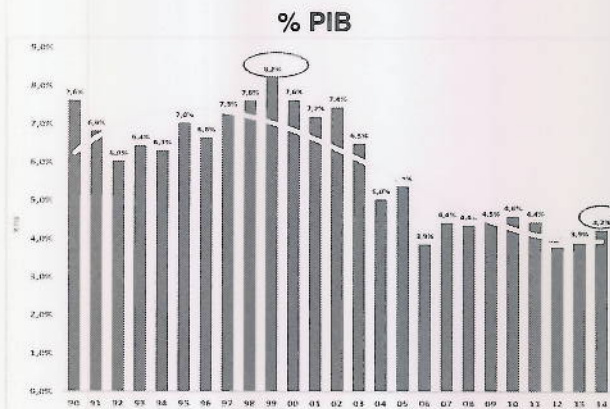
Continuación oficio

Saldo Deuda Bruta por Periodo (% del PIB)	Billones de Millones		Crecimiento %	% del PIB		Variación % del PIB
	2013	2014		2013	2014	
1. Nivel Nacional	284.838	323.044	13,3%	30,3%	42,7%	12,6%
1.1 Gobierno Nacional Central	263.615	302.239	15%	37,1%	40,0%	2,9%
1.1 Sector Descentralizado Nacional	21.023	20.827	-1%	3,0%	2,8%	-0,2%
2. Nivel Regional y Local	27.993	32.056	14%	3,9%	4,2%	0,3%
2.1 Administraciones Centrales Territoriales	8.658	9.435	9%	1,2%	1,2%	0,0%
2.2 Sector Descentralizado Territorial	19.245	22.594	17%	2,7%	3,0%	0,3%
3. Territorial como % del Nivel Nacional	8,9%	9,9%	0,1%			
PB Corriente	710.257	756.152				

Fuente: CGR, Banco de la República y Secretarías de Hacienda, cálculos DAF

De todos modos, el endeudamiento territorial se mantuvo dentro de su rango histórico más bajo desde 1990; pues en 1999 llegó a su punto más alto, al alcanzar 8,2% del PIB (Gráfico 1).

Gráfico 1  
Tendencia Histórica Deuda Pública Territorial



Fuente: CGR, Banco de la República y Secretarías de Hacienda, cálculos DAF

Con el fin de ilustra mejor a la honorable Comisión sobre este particular se anexa un documento sobre la situación de la deuda pública territorial elaborado por la Dirección de Apoyo Fiscal.

3. ¿Cuál al es el porcentaje de ejecución de las reservas presupuestales consolidadas?

#### Respuesta

Al cierre de 2013 las 32 gobernaciones del país y las 31 ciudades del país constituyeron reservas presupuestales por \$4.9 billones; se trata de compromisos de gasto que debieron completar su proceso de ejecución presupuestal al cierre de 2014.

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia  
Código Postal 111711  
Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071  
atencioncliente@minhacienda.gov.co  
www.minhacienda.gov.co

Continuación oficio

El porcentaje de ejecución de las reservas presupuestales consolidadas en 2014 fue de 77% a nivel de obligaciones de pago<sup>3</sup>. En los departamentos este porcentaje fue 70% y en las ciudades capitales 78%.

4. ¿Cuáles son las consecuencias para la economía colombiana del bajo porcentaje de ejecución regional y local, teniendo en cuenta que atravesamos una situación de desaceleración económica?

#### Respuesta

La meta de crecimiento del PIB para 2015 se redujo respecto a la previsión de hecha a finales de 2014 debido al impacto de la caída de los precios del petróleo. No obstante, la economía colombiana presenta en la actualidad indicadores de crecimiento económico superiores al promedio internacional.

Sin duda, atrasos en la ejecución presupuestal de los gobiernos territoriales pueden afectar de forma adversa la dinámica económica regional y local. Pero precisar estos efectos desborda las competencias de esta dirección, y amerita un estudio específico.

5. ¿Cuál es la incidencia de los bajos niveles de ejecución en materia de desarrollo regional?

#### Respuesta

Impulsar el desarrollo regional incluyente y sostenible tanto en lo ambiental como en lo financiero es el principal objetivo de la gestión financiera pública en relación con la descentralización fiscal. Los bajos niveles de ejecución presupuestal de los gobiernos territoriales dificultan el logro de este objetivo.

Sin embargo, precisar la incidencia de la ejecución presupuestal sobre el desarrollo regional supera las competencias de esta dirección. Esta tarea requiere estudios específicos por regiones, donde se determinen los efectos de los bajos niveles de ejecución presupuestal sobre la provisión de bienes y servicios públicos, y, a su vez, como incide ello en el desarrollo de las regiones.

6. ¿De qué manera la ejecución presupuestal realizada a la fecha contribuye a disminuir las brechas sociales y regionales?

#### Respuesta

Precisar los efectos del gasto público territorial, en particular su ejecución presupuestal, sobre la superación de las brechas sociales y regionales desborda las competencias de la DAF.

7. ¿En qué niveles de gobierno se encuentra la mayor acumulación de activos financieros?

#### Respuesta

Como se puede apreciar en la tabla 1, al terminar 2014 la mayor acumulación de activos financieros tuvo lugar en el nivel de gobierno municipal. Los activos financieros líquidos de las administraciones centrales municipales ascendieron a \$14.9 billones; descontando de este monto la cartera de créditos los activos financieros netos sumaron \$11.9 billones.

<sup>3</sup> En este caso la ejecución se mide mediante las obligaciones de pago, pues para constituir reservas presupuestales deben existir previamente compromisos de gasto.

Continuación oficio

8. ¿Cuáles son las principales causas del atraso en la ejecución de los programas de inversión de las entidades territoriales?

#### Respuesta

Las causas del atraso en la ejecución de los programas territoriales de inversión son múltiples. Las principales de ellas son:

a) Deficiencias en la capacidad de gestión de las entidades territoriales en materia de planeación, programación y ejecución presupuestal; especialmente en relación con los procesos de estructuración y evaluación de proyectos de inversión y contratación pública;

b) Proliferación de rentas de destinación específica; que origina inflexibilidades presupuestales. Tanto las creadas por mandato legal como aquellas creadas por mandatos de las Asambleas departamentales y los Concejos municipales;

c) Deficiencias en los sistemas de información financiera pública. Un sistema integrado de gestión financiera pública sin duda reduciría los costos operativos de las entidades territoriales y facilitaría su gestión, al igual que la de todo el Estado, incluyendo, desde luego, los órganos de control político y fiscal.

Si bien hemos avanzado a través del FUT. El país afronta el reto de superar la cultura del reporte y avanzar, de forma decidida, hacia un sistema de gestión financiera pública integrado entre niveles de gobierno, tal como está consignado en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018.

d) Debilidad de capacidad de gestión del nivel nacional en materia de asignación estatal del gasto público territorial; situación que en algunas ocasiones es causa de retrasos en la asignación de los recursos a las regiones:

e) Fallas de coordinación estatal en materia de planeación, programación y ejecución de los recursos públicos provenientes del SGP, el SGR, cofinanciación nacional y recursos propios de los territorios; especialmente en la realización de megaproyectos de inversión de alto impacto para el desarrollo regional;

f) Falta de continuidad de las políticas públicas de desarrollo regional en los tres niveles de gobierno;

g) Fallas en la armonización de los planes de desarrollo nacional, departamental y municipal; especialmente entre las políticas sectoriales y las políticas territoriales de desarrollo;

9. ¿Cuál es el riesgo en el uso de los recursos del sistema general de participaciones?

#### Respuesta

El nivel de ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones está directamente relacionado con el nivel de calidad, cobertura y continuidad de los servicios que se financien con estos, de manera que el bajo nivel de ejecución evidenciado a nivel territorial, tiene una incidencia directa en la satisfacción de las necesidades de las poblaciones, en los objetivos de desarrollo territorial y en las líneas estratégicas y de política sectorial establecidas por cada uno de los ministerios.

Adicionalmente, la inversión social se fortalece a través de esquemas de cofinanciación, donde la concurrencia de recursos de distintas fuentes robustece la prestación de los servicios. Una baja ejecución

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co



Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

zFR0 2oVI zP3P 5nC9 5Mbo fzW wcm=

Continuación oficio

del SGP no necesariamente se ve representada en un mayor esfuerzo propio de inversión por parte de las entidades territoriales que compense las deficiencias de inversión. Siendo así, se financia con SGP lo mínimo establecido por las destinaciones específicas de dichos recursos y los lineamientos sectoriales, quedando las inversiones complementarias, que no son menos importantes para soportar la adecuada prestación del servicio, sin financiación y ejecución, así hayan sido incluidas en los Planes de Desarrollo.

En otro sentido, se identifica un riesgo en el cambio de la destinación de los recursos SGP normativamente establecida. Es habitual identificar la financiación de gastos de funcionamiento con los recursos de inversión, equivocadamente justificada en la escasez de recursos propios para financiar las funciones y competencias que les han sido asignadas a las entidades territoriales; a desconocimiento de los lineamientos de destinación establecidos; o por otras consideraciones no aceptables, como el cumplimiento de indicadores de gasto fiscal.

Además, aunque existen reglas muy claras sobre las destinaciones específicas asociadas al logro de metas sectoriales, las entidades territoriales no las cumplen: se sobre-ejecuta en algunos aspectos y en otros aspectos no se cubren las inversiones mínimas establecidas, ya sea por la destinación de los recursos a otros gastos o a la no ejecución de dichos recursos.

Se evidencian debilidades en el proceso de planificación de la inversión de los recursos SGP, como en el caso de la no coincidencia de los objetivos del Plan de Desarrollo y las decisiones de gasto; el desconocimiento de las destinaciones de los recursos SGP para determinar las líneas del Plan de Desarrollo; o la falta de oportunidad en la contratación y ejecución de los recursos necesarios para la prestación de los servicios.

A nivel institucional, la falta de articulación del ordenador del gasto y sus equipos técnicos conlleva a la toma de decisiones de inversión no ajustadas a las prioridades de inversión establecidas o al seguimiento a la consecución de las metas del Plan de Desarrollo y al desacato de las destinaciones autorizadas normativamente.

#### 10. ¿Cuál es el balance de los programas de saneamiento fiscal?

El balance general de los programas de saneamiento fiscal de las administraciones centrales territoriales es altamente positivo. Este resultado es atribuible a un esfuerzo estatal de responsabilidad fiscal. En las postrimerías del siglo 20 el panorama fiscal territorial parecía desolador. La insolvencia fiscal se posaba como una sombra sobre la descentralización. La autonomía de los gobiernos regionales y locales en materia política, administrativa y fiscal se disipaba en medio de las afujías financieras de los fiscos departamentales y municipales.

La ausencia de regulación en materia de sostenibilidad financiera precipitó la crisis del modelo de descentralización. Sin parámetros de disciplina fiscal se vulneró la confianza nacional e internacional en la capacidad de los gobiernos regionales y locales para honrar sus compromisos financieros y asegurar la provisión de los bienes y servicios que demanda el funcionamiento de las economías regionales.

Hoy las finanzas públicas territoriales gozan de buena salud, y quizá por eso algunos sectores de opinión señalan que nunca existió crisis fiscal territorial; que se sobredimensionaron los problemas financieros afrontados por las entidades territoriales (ET) y que las reglas fiscales territoriales son una especie de camisa de fuerza que niega la autonomía territorial y además obstaculiza la puesta en marcha de los grandes proyectos de desarrollo regional que necesita el país.

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

Continuación oficio

Sin duda, el país debe focalizar esfuerzos, tal como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en impulsar el desarrollo regional, en cerrar las brechas existentes en los niveles de desarrollo entre regiones. Esa es la vía que permite aumentar la autonomía territorial con fundamento en ingresos propios robustos, emanados de estructuras económicas regionales dinámicas y diversificadas. Sin embargo, las medidas adoptadas para lograr ese objetivo no pueden perder de vista la experiencia del país en materia de saneamiento fiscal territorial.

Probablemente la política pública de sostenibilidad fiscal necesite algunos ajustes para afrontar los retos del presente. Sin embargo, por ello no se deben ignorar las lecciones de la historia y dismantelar todo lo existente en materia de responsabilidad fiscal.

Conscientes de lo anterior la DAF elaboró dos estudios recientes donde se hace un balance del saneamiento fiscal territorial.

Uno titulado *Responsabilidad Fiscal Subnacional y Descentralización en Colombia: Quince Años de Consolidación, y el otro titulado Efectos de la Ley de Reestructuración de Pasivos (Ley 550 de 1999) en las Entidades Territoriales.*

Los cuales pueden ser consultados en los siguientes sitios web:

<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Financieras/15%20años.pdf>

<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Financieras/Efectos Ley%20550 DAF Versi%F3n Definitiva.pdf>

11. ¿Qué valoración tiene la DAF en materia de eficiencia del gasto público territorial en salud, educación, y en general de lucha contra la pobreza?

#### Respuesta

#### Diagnóstico Sectorial

El Sistema General de Participaciones se estimó en \$30.7 billones para 2015. Al pensar en la eficiencia del gasto público social territorial el primer elemento a considerar es el grado de libertad que tienen las entidades territoriales para realizarlo, en este punto un elemento a destacar es que la descentralización en Colombia es sectorial, por lo que la prestación de los servicios que se financian con estas participaciones, particularmente las de educación, salud y agua potable, que representan 84% del Sistema, se fundamenta en modelos nacionales en los que es de suma importancia la financiación de los recursos de las transferencias.

#### Educación

En 2015, la participación para el sector suma \$17.3 billones, de los cuales, \$16.8 billones son el 58.5% definido en la ley 715 de 2001 y \$511.742 millones corresponden al crecimiento adicional autorizado hasta 2016 en el artículo 4 del acto legislativo 4 de 2007. De los \$16.8 billones, \$15.1 billones son para financiar el costo de la población atendida, \$205.109 millones para la cancelación de las prestaciones sociales de los docentes nacionalizados, \$1.2 billones para calidad (\$689.953 millones para calidad ordinaria y \$589.693 millones para financiar la gratuidad), pero de los que se descuentan \$147.156

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co



Continuación oficio

millones por ajustes debidos a auditorías de matrícula. En suma, de acuerdo con las fórmulas aplicadas actualmente, en 2015 se asignaron recursos por fórmula por \$16,5 billones, por lo que \$374.066 millones del 58.5% y \$511.742 millones del crecimiento adicional, es decir, \$885.809 millones, se distribuirán para financiar complementos de planta y de cancelaciones, para financiar los costos de la población por tender y para estimular las políticas vigentes del Ministerio de Educación como la jornada única y la educación media.

Existen problemas de asignación y de administración cuya solución bien podría liberar recursos para enfrentar algunas de las necesidades de gasto que requiere el sector. Respecto a la asignación, el principal problema es la distribución de los recursos con un criterio variable como la matrícula, mientras el 90% de los recursos así asignados se destina a financiar nóminas de docentes y administrativos, fijadas en cada entidad territorial. En la práctica, aunque los recursos de la bolsa del sector cubren todo el costo laboral corriente, los recursos asignados a las entidades territoriales son inferiores a dicho costo, situación que se soluciona a través de los llamados complementos de planta, que se asignan sin un criterio definido.

En el marco del seguimiento al uso de los recursos del SGP, la Dirección General de Apoyo Fiscal ha encontrado que frente a los recursos para población atendida, 85 de las 94 entidades territoriales certificadas han venido generando y acumulando un superávit anual que en promedio asciende a \$150.000 millones, excedente que al cierre de 2014 sumó \$1.1 billones y que reposa en sus cuentas. Buena parte de estas entidades recibieron complementos de planta que en algunos casos fueron equiparables al superávit que presentaron.

**Recursos sin ejecutar del SGP( Superávit) - Educación (Millones \$)**

	2011	2012	2013	2014
<b>Superávit</b>	<b>581.868</b>	<b>844.785</b>	<b>1.008.606</b>	<b>1.141.166</b>
<b>Entidades</b>	<b>78</b>	<b>78</b>	<b>70</b>	<b>85</b>

*Fuente: Cálculos DAF con datos del Formulario Único Territorial -FUT*

Los gobiernos territoriales donde se evidenciaron los mayores superávit acumulación fueron las gobernaciones de: Antioquia con \$171.290 millones; Cundinamarca con \$85.534 millones; Meta con \$55.510 millones; Huila con \$54.808 millones y Bolívar con \$53.251 millones, y la alcaldía de Bogotá con \$101.682 millones<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> No obstante la acumulación de recursos en sus cuentas, en 2014, de las 94 entidades certificadas, 10 recibieron asignación inicial suficiente para financiar la prestación e incluso generar un resultado presupuestal superavitario. De las restantes, en 78 de ellas la asignación inicial no fue suficiente para cubrir la totalidad del costo de la nómina, lo cual se corrigió con giros 'complementarios'; y las últimas 6 no recibieron giros complementarios y reportaron al FUT déficit corriente al cierre de la vigencia.

Sin embargo, se encontró que entre aquellas entidades territoriales a las cuales se les asignó recursos complementarios, 3 (Mosquera, Medellín y Maicao) no los ejecutaron al cierre de la vigencia, por lo que se constituyeron como recursos del superávit sin comprometer; 3 (Cartagena, Huila y Pitalito) constituyeron al cierre de la vigencia un superávit que supera el 70% de dicho complemento de planta asignado en el mismo período; y en 9 más (Bogotá, Valle, Cesar, Casanare, Tunja, Malambo, Sahagún, Zipaquirá y Uribe), el superávit se encontraba entre el 40% y el 70% del complemento asignado. Estos recursos asignados por complemento, no ejecutados por las entidades territoriales, ascendieron a

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

Continuación oficio

De otro lado, las dificultades relacionadas con la administración de la planta también generan sobrecostos al interior de las entidades territoriales que se cuantifican en la contratación del servicio educativo, cuyo costo al cierre de 2014 ascendió a \$1.1 billones.

Distribuir las plantas entre municipios y aún entre las zonas urbanas y rurales de un municipio, se enfrenta a realidades como la poca disposición de los docentes a los traslados, por lo que recurren a los estrados judiciales para proteger sus derechos fundamentales por encima de los de los estudiantes a recibir educación; a la falta de información sobre el estado de la infraestructura educativa; y a la falta de rigurosidad en la aplicación de las normas laborales sobre traslado por necesidades del servicio. Estas situaciones llevan a las entidades a optar por la contratación como la alternativa más expedita para cumplir con la prestación, causando problemas de eficiencia. Se han evidenciado casos en los que la contratación, que no estaba prevista en la asignación, se financia con recursos de la nómina, lo que obliga al Ministerio a asignar recursos por complemento para garantizar el financiamiento de la planta docente y administrativa, cuando no estaba previsto.

De otro lado, la administración de la planta que estaba a cargo de la Nación y que con el proceso de descentralización pasó a ser responsabilidad de los municipios certificados y de los departamentos en el caso de los municipios no certificados, hoy está a cargo de las 94 entidades territoriales certificadas. La transición desde el nivel nacional hacia los departamentos y desde estos últimos hacia algunos municipios que se han certificado, ha causado costos que han sido financiados con recursos del Sistema, pero también del Presupuesto Nacional.

Si bien, la homologación de la planta docente se solucionó prontamente y se asumió con cargo a los recursos del Sistema, el costo laboral de la transición de la planta de apoyo administrativo que no termina ha ascendido a \$3.1 billones, de los cuales \$1.5 billones han sido financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación, \$700.000 millones con recursos corrientes del Sistema y \$910.000 con excedentes. No obstante, este tipo de pasivos continúa sin solución, según información del Ministerio de Educación Nacional, las solicitudes actuales de certificación y definición de financiación de liquidaciones de deudas laborales por parte de las entidades territoriales que se encuentran en trámite ante dicho Ministerio, ascienden a \$747.000 millones y las contingencias a \$3.5 billones.

Además de obstruir el crecimiento de los recursos de calidad, el proceso de reconocimiento y pago de este tipo de pasivos afronta el riesgo de adolecer de sustentos legales sólidos debido a lo siguiente: a) se pagan las homologaciones salariales del personal administrativo con base en frecuentes modificaciones de los estudios técnicos respectivos; b) se financian deudas generadas por omisiones en el reconocimiento y pago por parte de las entidades territoriales de obligaciones como las dotaciones, primas de difícil acceso, etc.; c) se pagan factores prestacionales o salariales reconocidos por Asambleas Departamentales y/o Concejos Municipales sin que estos organismos tengan competencias legales claras sobre la materia<sup>5</sup>, y d) se pagan primas de servicios al personal docente y al directivo docente con

---

\$105.774 millones. Un análisis más detallado de este tema se puede ver en los informes específicos sobre la situación fiscal de estas entidades, incluidos en la tercera parte de este informe.

<sup>5</sup> Las Asambleas Departamentales o Concejos Municipales nunca han tenido competencia para crear factores prestacionales y perdieron la competencia para reconocer factores salariales desde el Acto Legislativo 01 de 1968 que modificó la Constitución Política de 1886, atribuciones que fueron ratificadas por la Constitución Política de 1991 de manera exclusiva para el poder legislativo nacional.

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

Continuación oficio

anterioridad a la vigencia 2014, pese a las dudas existentes sobre la legalidad de este tipo de prestaciones salariales<sup>6</sup>.

Desde el comienzo, el Gobierno Nacional sabía que el traslado de la planta a los Departamentos y a los Municipios certificados generaría sobrecostos, pero no hubo entonces ni hay hoy, un estudio sectorial que permita calcular el monto de la deuda y con ello planear su financiamiento en el marco fiscal de mediano plazo.

En la actualidad, la llamada calidad educativa se financia entre otros, con recursos asignados directamente a los municipios no certificados para estos fines y con recursos de la prestación del servicio de las entidades territoriales certificadas. La atomización de las asignaciones de calidad educativa y alimentación escolar entre los Distritos y municipios, hace ineficiente su ejecución y no garantiza el logro de impactos importantes.

Un factor adicional que dificulta el uso eficiente de los recursos destinados a la calidad es que la Nación y las mismas entidades territoriales, no cuentan con información precisa sobre el inventario y el estado de la infraestructura educativa ni su dotación para tomar decisiones. Con el fin de solucionar estos problemas, la ley 1753 de 2015 creó el Fondo Nacional de Infraestructura del sector.

El Fondo de Infraestructura Educativa recogerá los recursos de todo orden que en los tres niveles de gobierno se destinen o se desee destinar a invertir en esta materia. Este paso, que es un intento para articular el uso de diversas fuentes destinadas a este propósito, se enfrenta al atraso de información sobre la infraestructura educativa. A pesar de la inversión de recursos de la Nación en la implementación del Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa SICIED, éste no funciona adecuadamente para consolidar el estado actual de la infraestructura educativa y por entidad.

#### Salud,

En 2015, la participación del Sistema General de Participaciones para el sector se estimó en \$7 billones, de los cuales, se distribuyeron en el presupuesto 2015 \$6.5 billones. De estos últimos, \$5.1 billones (80%) se asignaron para financiar los subsidios que garantizan la continuidad del aseguramiento a la población pobre de los municipios y Distritos; \$649.731 millones para financiar la prestación de salud a las personas pobres aún no aseguradas por el modelo y los gastos en salud que exceden los cubiertos por el plan obligatorio de salud en las personas pobres cuyo aseguramiento se financia con subsidios, a cargo de los departamentos (\$405.529 millones), distritos y municipios (208.470 millones). El saldo se

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, en relación con el pago de prima de servicios al personal docente y directivo docente, es preciso indicar que fue reconocida como factor salarial de manera exclusiva para los empleados públicos del nivel nacional en virtud del artículo 42 y 58 del Decreto 1042 de 1978; sin embargo, dicha disposición no es aplicable para el personal docente de los distintos organismos de la Rama Ejecutiva por disposición expresa del artículo 104 de la norma en mención, declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C - 566 de 1997, en atención a que este grupo de servidores públicos cuentan con normas especiales que regulan tanto las condiciones de ingreso y retiro a la profesión, como el régimen salarial y prestacional. De igual forma, el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 tampoco crea la prima de servicios a favor de los docentes o directivos docentes oficiales, toda vez que en realidad se constituye como la garantía de derechos adquiridos a las asignaciones debidamente reconocidas.

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co



zfr0 2oVI zP3P 5hC9 5Mbo ItzW wclM=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

asigna al FONSAET (\$35.732 millones)<sup>7</sup>; y \$649.731 millones (10%) para financiar las competencias en salud pública a cargo de los municipios y Distritos (\$273.904 millones) y los departamentos (373.827 millones).

Dentro del proceso de descentralización y en la organización del Sistema General de Seguridad Social en Salud se concibió a las entidades territoriales como los administradores del régimen subsidiado, líderes en salud pública y organizadores de las redes de prestación de servicios de salud; Además, en forma transitoria, mientras se llega a la universalización del aseguramiento, se les asignó la gestión de servicios de salud dirigidos a la población pobre no cubierta por subsidios a la demanda.

En el seguimiento al desarrollo de sus competencias, se encuentra que las entidades del orden municipal tuvieron problemas para administrar las bases de datos del régimen subsidiado, contratar y hacer interventoría en forma oportuna y más aún administrar eficientemente los recursos girados para el aseguramiento, en consecuencia, se encontraron duplicados, novedades sin identificar y otros inconvenientes en las bases de datos; no se realizaron pagos ni se liquidaron contratos, en cambio, se generaron deudas por el aseguramiento cuando los recursos estaban garantizados. Por esta razón, se les quitó el manejo de la caja y se limitaron sus competencias, se les dejó tan solo la de identificar los beneficiarios de los subsidios y contribuir con recursos propios y de la participación al financiamiento del seguro. Hoy en día, tienen dificultades para registrar presupuestalmente la ejecución de estos recursos sin situación de fondos.

En salud pública, los recursos se ejecutan de manera atomizada por parte de departamentos y municipios, no hay concurrencia entre los dos niveles de gobierno para ejecutar acciones del Plan de Intervenciones Colectivas, esto en una situación en la que la mayor parte de los municipios son de categorías 4ta, 5ta y 6ta y sus presupuestos de salud pública son insuficientes frente a las necesidades reales. Por otra parte, las acciones de inspección, vigilancia y control de los riesgos en la salud y el medio ambiente a cargo de los Departamentos y de los municipios de 1era a 3ra categoría, se concentra en ejecutar gastos de gestión y en contratar técnicos y/o profesionales referentes para los ejes de acción que terminan trabajando en forma desarticulada con los municipios y los prestadores de salud.

En cuanto a la prestación de servicios de salud, en la gestión de aquella dirigida a la atención de la población pobre no asegurada, que se contrata con prestadores públicos o con privados cuando la red pública no satisface la demanda de servicios, se ha evidenciado que los contratos no se suscriben periódicamente, lo que incrementa el costo de financiación en los períodos sin contrato; en los casos en los que se suscriben, se encuentra la realización de pagos anticipados al iniciar los contratos, es decir, asumiendo que no habrá necesidad de auditar la facturación de servicios de salud, además, que una vez terminada su vigencia no se liquidan por lo que es recurrente identificar recursos en las cuentas maestras a la espera de ser liberados para su uso de nuevo en la prestación.

Frente al mismo tema, los 423 Municipios Certificados en salud contratan principalmente los servicios de primer nivel de atención con las IPS públicas mediante capitación de servicios, es decir mediante pagos fijos de acuerdo con una proyección por población potencial para atender, frente a lo cual en gran parte de los casos no se verifica la atención efectiva de los usuarios ni se validan los derechos de estos,

<sup>7</sup> Se trata de un fondo que maneja el Ministerio Sectorial cuyo fin es financiar pasivos de las instituciones prestadoras de salud públicas en situación de crisis. Su uso exige de los beneficiarios la aplicación de correctivos que eliminen las causas de la problemática financiera.

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co



zFR0 2oVI zP3P 5hC9 5Mbo ItzW wclM=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

encubriendo un subsidio de las entidades territoriales a los prestadores públicos sin la contraprestación de prestación de servicios de salud.

En la gestión de los servicios de salud no cubiertos por el plan de beneficios del régimen subsidiado para la población afiliada en su jurisdicción, se encuentran dificultades en la autorización y radicación de la facturación, en el reconocimiento y pago de las deudas, y en los registros contables de estas operaciones; todo esto, mientras los recursos financieros cesantes se acumulan en las cuentas maestras de las entidades territoriales.

Debido a los problemas financieros de la red pública, el Gobierno destinó \$1,17 billones de recursos excedentes en la cuenta ECAT del FOSYGA para cerrar el déficit financiero de las entidades territoriales con la red pública, generando pago a facturación no auditada ni glosada, esto, cuando al cruzar las cifras de prestación de servicios con los recursos disponibles del SGP y rentas cedidas se encuentra que a nivel global existen recursos suficientes para pagar las deudas y aun así generar superávit financiero.

De acuerdo con la información reportada en el Formulario Único Territorial, al cierre de 2014 los ingresos de los Fondos Departamentales en Salud sumaron \$4,36 billones, mientras los gastos comprometidos ascendieron a \$3,47 billones, por lo que el superávit fue de \$889.197 millones. De acuerdo con lo anterior, se constituyeron cuentas por pagar por \$229.093 millones y reservas presupuestales por \$340.901 millones.

De otro lado, a partir de información suministrada por 29 departamentos la DAF encontró que el gasto real de la prestación de servicios de salud (atención a población pobre y vulnerable no cubierta por subsidios a la demanda y acciones no cubiertas por el POS del régimen subsidiado) para la vigencia 2014 sumó \$1,16 billones, de los cuales el 70% (\$807.390 millones) correspondió a facturación de servicios y el 30% (\$351.673 millones) a recobros. Luego de realizar pagos quedaron deudas de la vigencia por \$222.909 millones. Adicionalmente de otras vigencias, se acumularon deudas por \$405.947 millones, por lo que las deudas consolidadas de prestación de servicios al cierre de 2014 sumaron \$628.856 millones para las cuales se contaba con fuentes disponibles por \$794.142 millones, generando un superávit de \$165.286 millones.

Sin embargo, el superávit no es generalizado. Hay casos particulares como Antioquia, Córdoba, La Guajira y Santander, en los que luego de cruzar el valor de las deudas acumuladas por prestación de servicios de salud con los recursos disponibles para financiarlas, se genera déficit financiero de \$30.063 millones, \$31.026 millones, \$10.731 millones y \$10.751 millones, respectivamente y casos con excedentes como Boyacá (\$44.634 millones), Cundinamarca (\$30.178 millones), Nariño (\$43.843 millones) y Magdalena (\$30.075 millones).

El análisis de viabilidad fiscal de los departamentos respecto al Sector Salud muestra que si bien existen problemas en la ejecución de recursos del componente de prestación de servicios, particularmente en los procesos de auditoría de cuentas, el no registro contable de las obligaciones y el no pago de las cuentas médicas y recobros; en la mayoría de los casos hay recursos disponibles para el pago de las deudas.

En aquellas entidades, en las que hay déficit, trabajar arduamente en la contención de costos por parte de la red pública de prestadores, poner en marcha los modelos regulados a través de la Resolución 1479 de 2015, dirigidos al cobro y pago de servicios y tecnologías no incluidos en el POS del régimen subsidiado, mejorar los procesos de auditoría de cuentas y aumentar el recaudo de rentas cedidas, tienen parte de la respuesta para aliviar su situación. En las restantes entidades, en las que hay

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

Continuación oficio

superávit, pero existen deudas, lo conducentes es que se tomen las decisiones administrativas del caso para que se cancelen las deudas vigentes y se contribuya de este modo al mejoramiento del flujo de recursos en el sistema.

En relación con la organización y administración de la red de prestación de servicios de salud en los territorios, los departamentos y Distritos, sujetos a lo establecido en Leyes, Decretos, resoluciones y directrices del Ministerio Sectorial, son los rectores del modelo de salud en sus territorios; por ello tienen competencias de habilitación y de vigilancia y control<sup>8</sup> frente al universo de actores privados y públicos del sector, es decir, deciden cual institución y cual no puede prestar servicios de salud. Por esta razón, inciden en la conformación de toda la red de instituciones prestadoras de servicios y manejan el sistema de referencia y contra referencia.

Esta competencia, que les permite tomar decisiones sobre toda la red en el marco de las normas del sector, la deben conciliar con las Empresas Promotoras de Salud, que son las entidades aseguradoras dentro del modelo, y que tienen la facultad de decidir con que instituciones públicas y privadas contratan los servicios para sus asegurados, entre las que se encuentran instituciones de su propiedad, pues por ley y aunque con límites, tienen autorización para tener una red propia.

Dentro de la red de prestadores, los Departamentos y Distritos están especialmente a cargo de liderar la conformación y funcionamiento de la red pública de prestadores, con la dificultad que ello conlleva para los Departamentos, pues la mayor parte de dichas instituciones pertenece a los Municipios<sup>9</sup>, luego cualquier decisión sobre su permanencia o no en la red pasa por el tamiz constituido por la institucionalidad local (comunidad, concejo y alcalde). En realidad, la red pública de prestadores está tan descentralizada y lejos de la tutela de los departamentos que los Gobernadores solo están presentes en las juntas directivas de las instituciones prestadoras de salud creadas por el nivel intermedio y aun así en franca minoría<sup>10</sup>.

Frente a la red pública, la competencia de prestadores públicos y privados, las diferencias en las tarifas de los servicios de salud, el rezago entre los periodos de prestación de servicios y los pagos a la facturación, la tendencia de las ESE a comprometer gastos respecto a los ingresos reconocidos y la baja capacidad para gestionar la recuperación de cartera en todos los niveles de atención, han incidido negativamente en el equilibrio financiero y en los indicadores de calidad de los hospitales públicos.

Al cierre de 2002, el Déficit de las ESE ascendió a \$1,94 billones.

<sup>8</sup> En realidad sus competencias de vigilancia y control son subsidiarias de la Superintendencia Nacional de Salud, ente Nacional a cargo de las decisiones sobre la continuidad o supresión de las aseguradoras y/o instituciones prestadoras de servicios de Salud en el territorio nacional.

<sup>9</sup> Hay 955 ESE habilitadas, de las cuales 239 son departamentales, 24 son distritales y 692 son municipales

<sup>10</sup> Esta realidad se intentó corregir con el decreto 1141 de 2013, que reglamenta los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de las Empresas Sociales del Estado (Hospitales Públicos), en el cual se entregó a los gobernadores y alcalde distritales el liderazgo para su aplicación, obviamente con la participación del Ministerio Sectorial y en este caso, también de la del Hacienda y Crédito Público. En dicha norma se incluyó que las decisiones de la junta directiva de las ESE con efectos fiscales y financieros, deben contar con el voto favorable del Gobernador, alcalde o su delegado.

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co



Continuación oficio

Entre 2002 y 2008 el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales asignaron recursos por \$1,1 billones para financiar convenios de desempeño para sanear su situación.

Durante las vigencias 2010 y 2011, el Gobierno Nacional efectuó giros directos a las instituciones prestadoras de servicios para el pago de las deudas de los Departamentos y Distritos por \$1,17 billones.

En 2014, para las 262 ESE cuyo Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero fue viabilizado por el MHCP, se previó la utilización de recursos por \$1.8 billones adicionales<sup>11</sup> con el objetivo de financiar el pago de pasivos y los costos de los PSFF por \$1.3 billones.

De acuerdo con la evaluación hecha por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no obstante los avances aún hay retos pendientes. Es claro que las ESE con PSFF Viabilizado han avanzado, en el primer año de evaluación de la ejecución de sus PSFF, en la contención de costos, llevando sus compromisos al límite de sus recaudos; pero se sigue presentando déficit.

El reto de disminuir este déficit requiere un mayor esfuerzo en materia de racionalización de gastos fijos. En el conjunto de ESE con PSFF viabilizados los gastos fijos (administrativos y operativos) comprometidos, sumaron \$1.63 billones representando el 53% del total de gastos, con una ejecución del 107% respecto al gasto proyectado en los PSFF. Cifra que evidencia el no ajuste de los presupuestos a los Programas viabilizados ordenado por el artículo 15 del Decreto 1141 de 2013.

Otros problemas de administración financiera pendientes de ser corregidos son: errores de clasificación que pueden llevar a lecturas erróneas de los balances financieros, pues no son claramente identificados ni los ingresos ni los gastos, en especial su composición; el reporte de transferencias o subsidios a la oferta sin fundamento legal o recursos con destinaciones específicas a proyectos de inversión con los que cierran la operación corriente, sin que éstos sean recurrentes, lo cual genera incertidumbre en los resultados financieros observados y en las posibilidades de sostenibilidad en el mediano y largo plazo; se están llevando a pasivos del PSFF valores no consistentes que podrían corresponder a la operación corriente; no se observan avances en la constitución y fondeo del fondo de contingencias que blinde a las ESE de alteraciones financieras que las lleven nuevamente a categorías de riesgo media o alta y/o al incumplimiento del PSFF.

La información reportada por 948 Empresas Sociales del Estado al Sistema Hospitalario SIHO mostró que los ingresos efectivamente recaudados en 2014 sumaron \$9.6 billones, mientras los compromisos fueron \$10.8 billones, razón por la cual el déficit ascendió a \$1.2 billones. El déficit en la vigencia 2013 había sido de \$1 billón.

Los ingresos reconocidos, es decir, aquellos sobre los que hay algún grado de certeza en su ingreso, particularmente formal, pero no han entrado en las tesorerías de las ESE, sumaron \$12 billones. Cuando en el análisis se utiliza este ingreso, la red pública genera un superávit de \$1.2 billones.

Asimismo, la cartera de estas ESE ascendió a \$5.3 billones, mientras sus pasivos sumaron \$2.93 billones. En 2013 estos resultados fueron \$4.9 billones y \$2.96 billones, respectivamente.

<sup>11</sup> Recursos de las cuentas maestras del régimen subsidiado, presupuesto de la Nación, de los departamentos y del ahorro de los PSFF ejecutados por las propias ESE.

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

Continuación oficio

Sin perjuicio de los problemas de flujo del sistema, las dificultades financieras de las ESE se acentúan por su tendencia a comprometer gastos contra ingresos causados que finalmente no ingresan.

### Agua Potable y Saneamiento Básico

Los Distritos y municipios no están pensados como prestadores directos, sin embargo, administran las herramientas financieras del sector en su territorio, ejecutan inversión diferente a la que realiza la empresa que se crea o con la que se contrata para que preste el servicio, y complementan, con recursos del sistema y/o propios la contribución solidaria que aportan los usuarios de estratos altos, industriales y comerciales para que se garantice la prestación a los usuarios de menores ingresos. Sin embargo, la estructura del negocio en algunos sitios de Colombia no ha interesado a los prestadores privados, por lo que en 357 municipios del país las administraciones locales asumen directamente la prestación.

En general, los diagnósticos sectoriales ponen de manifiesto que los municipios hacen inversión en el sector y complementan los subsidios, pero aunque han adoptado las herramientas financieras y de planeación presupuestal del sector que les permitiría asumir sus competencias dentro del modelo de prestación, no lo hacen.

Frente a la inversión, además de las falencias diagnosticadas para identificar, planear, contratar y ejecutar proyectos viables, se ha detectado casos en los que las administraciones ejecutan inversiones que ya están financiadas en el plan de inversiones que hace parte de las tarifas que pagan los usuarios a la empresa prestadora, tarifas que en buena medida se subsidian con la contribución solidaria y recursos del sistema y/o propios de la entidad.

Frente a los subsidios, las administraciones no auditan las cuentas de cobro que presentan las empresas prestadoras, simplemente se limitan a pagar sin verificar primero si dichas cuentas son consistentes con las reglas de estratificación adoptadas por la propia entidad territorial, con las bases de datos de beneficiarios, con el consumo de los usuarios o con el destino dado a las contribuciones solidarias.

La situación descrita no se limita a los municipios pequeños y con bajas capacidades institucionales. La Dirección de Apoyo Fiscal analizó la información reportada por los prestadores y las administraciones locales de los municipios más grandes del País, entre los que se encuentran el Distrito Capital, Medellín, Cali y Barranquilla, y estableció que entre 2013 y 2014 realizaron pagos a cuentas de cobro por subsidios de acueducto que liquidan una sobrevaloración estimada en \$475.581 millones (\$236,176 millones en 2013 y \$239.405 millones en 2014). Las administraciones, simplemente pagaron sin verificar las cuentas de cobro que se les pasaron las empresas.

¿Por qué pagaron si para verificar estos cobros los distritos y municipios cuentan con herramientas financieras y de planeación presupuestal suficientes? La situación descrita evidencia que las entidades territoriales aunque adoptaron formalmente dichas herramientas, no las aplican. Tienen los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso, pero no los utilizan para pagar las cuentas de cobro que les presentan los prestadores o para registrar los superávit del cruce entre subsidios y contribución solidaria; no utilizan la metodología de equilibrio que obliga a los prestadores a entregar antes del 15 de julio de cada año las proyecciones de subsidios y de contribución solidaria para el siguiente año, con los que el municipio debe hacer su presupuesto de gastos por este concepto para la siguiente vigencia; no reflejan en sus presupuestos el recaudo y gasto de la contribución solidaria que liquidan los prestadores, y que es un impuesto a favor de las entidades territoriales; y por lo tanto no tiene elementos para hacer auditoría a las facturas de cobro que presentan los prestadores.

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co



zFR0 2oVi zP3P 5hC9 5Mbo lfzW wCM=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



Continuación oficio

Parte de la respuesta también se encuentra en el celo excesivo que el sector ha dado al uso de otra herramienta. Se trata de los llamados contratos de transferencia, cuya redacción tipo ha llevado a que en la práctica con su firma se obtenga para cada prestador una asignación presupuestal cuya única regla es la presentación de las cuentas por parte de las empresas y su pago por parte de las entidades territoriales. Su existencia, también podría explicar porque no se utilizan las herramientas disponibles para garantizar la correcta planeación financiera por parte del sector.

La estratificación que es el mecanismo para focalizar el gasto particularmente en subsidios, existe formalmente, pero no está actualizada ni ha avanzado hacia las zonas rurales de los municipios. Los comités permanentes de estratificación fueron creados pero no funcionan, aunque parte de la explicación se encuentra en los costos que implica su actualización, se estableció que los municipios desconocen la existencia de la tasa para financiar la estratificación, la cual debe ser adoptada por los concejos y cobrada a los prestadores. Esto es así, porque pese a ser creada en 1.999, el sector la reglamentó en 2010 y la noticia de su existencia no ha sido difundida. Además, los municipios que la han creado caen en el error de no presupuestarla.

De otro lado, esta tasa no tiene impacto en los municipios que prestan directamente el servicio, entre otras razones, porque la forma como se han aproximado a la prestación les ha generado dificultades a la hora de presupuestar y registrar contablemente los ingresos y los gastos que corresponden exclusivamente a la prestación directa.

El proceso de descertificación de los municipios, evidenció parte de las problemáticas descritas en las entidades territoriales, pero el traslado de competencias de los municipios a los departamentos llevó las dificultades desde las alcaldías hacia las gobernaciones; en primer lugar, por la adaptación al manejo presupuestal y financiero de los recursos, situación que no fue prevista en la norma y debió ser enfrentada en la práctica por el sector con el apoyo de la Contaduría General y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; en segundo lugar, porque la institucionalidad del sector está diseñada para que sea el municipio el que ejerza la competencia, el que si bien no la estaba ejerciendo, cuenta con las herramientas financieras y presupuestales descritas para garantizar la administración de los recursos, herramientas de las que los departamentos carecen y por su puesto desconocen. Durante los últimos años, ante la devolución de la competencia, los departamentos optaron por congelar los recursos en sus cuentas mientras el municipio era certificado nuevamente o tomaron decisiones frente al uso de los recursos contrarias a la prestación del servicio. Hoy en día vacíos normativos les ha impedido devolver los recursos a los municipios nuevamente certificados.

Frente a los Planes Departamentales de Agua, se encontró que su alcance no llegó a la puesta en marcha de grandes proyectos con impacto regional, básicamente se ha limitado a la identificación y ejecución de proyectos pequeños de impacto local, que en todo caso están garantizando la ampliación de la cobertura y seguramente de la calidad en el servicio hacia el futuro. El objetivo se vio limitado por la realidad de un sector cuyos gastos de inversión de interconexión, transporte y distribución son mucho más altos que el de otros sectores como la energía eléctrica o el gas. Además, porque en sus inicios se enfrentó a dificultades formales para la correcta administración de los recursos y por la carencia de proyectos de inversión viables. Se puede afirmar que pese a los inconvenientes en su estructuración, el mecanismo financiero quedó listo mucho antes de contar con proyectos correctamente identificados y perfilados para iniciar con su ejecución. En todo caso, sería conveniente establecer si algunos de estos proyectos estaban previstos en la tarifa que pagaron los usuarios de los municipios beneficiados.

#### **Propósito general y las asignaciones especiales**

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**  
Código Postal 111711  
Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071  
atencioncliente@minhacienda.gov.co  
www.minhacienda.gov.co

Continuación oficio

Los diagnósticos han identificado que los municipios presentan inconvenientes con la articulación de los procesos democráticos, misionales y de apoyo que llevan a la identificación, planeación y ejecución adecuada de proyectos de inversión; asimismo, una marcada tendencia al uso en gastos de apoyo administrativo que en virtud de la normas vigentes, se entiende más como gasto de funcionamiento que como gasto de inversión; no obstante, más que la inobservancia de los procesos definidos y de las destinaciones, se encuentra que pese a ser recursos de propósito general, están limitados por los usos permitidos en las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 y por las orientaciones dadas en las disposiciones de los Ministerios sectoriales y del Departamento Nacional de Planeación.

En Colombia, los gobiernos territoriales tienen poca libertad para elegir los niveles de prestación de servicios, debido a que en una gran proporción, los gastos de inversión se financian con transferencias y buena parte de éstas están acompañadas de mandatos legales que determinan su destinación.

El esquema de transferencias a través de recursos del SGP se encuentra orientado a disminuir las deficiencias en materia de gasto de inversión de las entidades territoriales, sobre todo en lo que concierne a salud, educación y agua potable.

Dado lo anterior, es en los sectores asociados al Propósito General en donde las administraciones tienen mayor discrecionalidad para orientar los recursos. Sin embargo, teniendo en cuenta que los recursos asignados sin limitantes son escasos, la consecución de objetivos sectoriales se orienta en gran medida contando con el financiamiento de esta fuente de recursos. Prácticamente todos los Conpes sectoriales, programas nacionales de inversión, convenios interadministrativos, etc., que tienen como propósito orientar la inversión nacional, cuentan con el uso de estos recursos, es más en algunos casos, los suman en los cierres financieros, lo cual limita las posibilidades de actuación autónoma de los territorios.

Según los estudios realizados sobre descentralización, en fases tempranas de los procesos de implementación de transferencias, aquellas de tipo condicionado han demostrado ser más eficientes. No obstante, el uso exclusivo de éstas, como sistema de compensación, puede llegar a contradecir parte de los principios que explican la descentralización, los cuales giran en torno al mejoramiento de las decisiones de gasto a través de la identificación de las necesidades desde los territorios.

Desde los principios democráticos traducidos en el voto programático, los planes de desarrollo municipal juegan un papel fundamental y debe suponerse que las entidades territoriales desarrollan esta herramienta de planeación a partir de la identificación de necesidades desde y para las comunidades, considerando aspectos geográficos, culturales y demográficos de su población. A pesar de los avances en este sentido, se evidencia que a nivel territorial las metas y objetivos propuestos en los Planes de Desarrollo resultan ser la suma de la totalidad de las necesidades de la comunidad, dejando de lado un ejercicio efectivo de priorización, lo que lleva a que los requerimientos de inversión superen ampliamente la disponibilidad de recursos asignados y propios.

#### **Problemas de Gestión en la asistencia técnica de los ministerios**

En general, los Ministerios sectoriales no han modificado la forma como se aproximan a los territorios para garantizar que se cumplan sus directrices frente a la política pública en cada sector. Ya no están en los territorios prestando directamente los bienes y servicios, eliminaron de sus estructuras las dependencias regionales encargadas de administrar la prestación, asimismo, son escasos los departamentos administrativos de salud, ya desaparecieron en educación; sin embargo, mantienen su

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

Continuación oficio

presencia a través de profusas reglamentaciones y bastos programas de fortalecimiento institucional que en la práctica limitan el margen de decisión de las entidades territoriales sobre el cumplimiento de las competencias a su cargo y crean asimetrías en la administración pública general de los territorios.

No es necesario profundizar en la excesiva reglamentación que existe en cada sector, los recientes decretos únicos nos dan una idea de esta característica y ha sido diagnosticada en documentos como el de la OCDE. Sin embargo, si le interesa al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que se mire un poco el tema de la asistencia técnica sectorial y la forma como ésta ha afectado la administración pública territorial. El objetivo es sugerir a los rectores de la política pública adopten correctivos que busquen el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las Gobernaciones y de las alcaldías certificadas en el caso del sector educación, más que de las secretarías del sector.

En su tarea de monitorear el comportamiento de las finanzas públicas territoriales y recientemente el uso de los recursos del sistema general de participaciones, la DAF ha encontrado que la autonomía de las secretarías de educación y de salud departamentales y distritales es bastante alta frente a las gobernaciones y alcaldías; para empezar, son dependencias que normalmente no se encuentran en los edificios centrales de las gobernaciones y las alcaldías, heredadas de los antiguos FER y Servicios Seccionales de Salud, sus estructuras son dotadas por los Ministerios Sectoriales de la infraestructura física, tecnológica y humana que garantice no solo una mejor prestación, sino una adecuada interconexión con Bogotá, incluso, se ha garantizado desde las normas que el financiamiento de las plantas administrativas de dichas secretarías se haga con cargo a los recursos de destinación específica para los sectores.

En términos relativos, están mejor dotadas que muchas de las Gobernaciones y Alcaldías de las cuales dependen orgánicamente y en la medida que manejan recursos cuyos montos pueden ser superiores a las del resto de la administración, es común que en los territorios la comunidad llegue a la conclusión que existen tres Gobernaciones o tres alcaldías, las ricas, que gerencian la educación y la salud y la pobre que se encarga de lo demás.

El objetivo, que es loable, estimula la duplicación de los gastos en ciertas áreas, en particular las encargadas de la administración financiera, crea problemas en el manejo y reporte de la información y lo que es peor, causa problemas en los costos de las nóminas territoriales, las cuales muchas veces deben ser homologadas debido a demandas por el derecho a la igualdad. Sin embargo, esta realidad debe ser aprovechada para dotar de capacidades institucionales al resto de la administración.

12. ¿Cuáles son las recomendaciones que tiene la DAF para aumentar la ejecución presupuestal en las entidades territoriales?

#### Respuesta

Aumentar la ejecución presupuestal de las entidades territoriales es un objetivo que se debe enmarcar dentro de las acciones de política pública dirigidas a mejorarla calidad del gasto.

Un componente de esta política estatal es asumir el reto de fortalecer la capacidad de las ET para formular, evaluar, ejecutar y hacer la interventoría de proyectos de inversión. Los primeros años de experiencia del SGR revelan un atraso importante en las gobernaciones y alcaldías para diseñar proyectos de desarrollo territorial estratégicos y viables.

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

Continuación oficio

Afrontar este reto no es tarea exclusiva de las ET. Si bien se ha avanzado en un marco normativo que posibilita a las ET acceder a mayores recursos y que genera incentivos para que se estructuren y ejecuten proyectos de inversión idóneos, es crucial la labor de apoyo a la gestión que de forma coordinada suministre el gobierno nacional. Apoyo que también debe fomentar la asociación entre ET para ejecutar proyectos de inversión de tal modo que sea posible aprovechar las economías de escala inherentes a la puesta en marcha de este tipo de proyectos.

La coordinación estatal entre niveles de gobierno también será determinante para: fortalecer los sistemas de monitoreo seguimiento y control sobre el usos de los recursos del SGP en el marco del decreto ley 028/08; convertir a los OCADS en herramientas institucionales de gestión entre niveles de gobierno para poner en marcha mejores políticas públicas; disminuir el rezago presupuestal de las ET y sus EDS.

La problemática del rezago presupuestal no está vinculada exclusivamente a mejoras en la programación presupuestal de las ET: implica también trabajar en los siguientes aspectos: articular los procesos de asignación estatal del gasto público territorial, en especial el financiado con SGP, SGR y cofinanciación nacional; armonizar las normas que ordenan minimizar el uso de las reservas presupuestales con aquellas que ordenan racionalizar el uso de las vigencias futuras; armonizar la ejecución presupuestal del SGR con la de los demás recursos de las ET, puesto estos recursos se rigen por sistemas de ejecución presupuestal diferentes (ley 1530/12 y decreto ley 111/96, respectivamente); racionalizar el uso de las rentas de destinación específica, y fortalecer la capacidad de gestión del Estado inherente a los procesos y procedimientos administrativos de contratación pública<sup>12</sup>.

Vinculado a lo anterior está el reto de que las ET racionalicen sus excedentes de liquidez y apliquen metodologías financieras dirigidas a minimizar los riesgos propios de la administración de este tipo de recursos; de tal modo que la liquidez de tesorería respalde cabalmente los compromisos de gasto, con base en una adecuada programación anual de caja.

En suma, mejorar la calidad del gasto público es indispensable para generar círculos virtuosos entre dinamismo económico y una política fiscal contra - cíclica. No basta con asegurar la estabilidad fiscal y disponer de altos niveles de liquidez; es preciso promover el uso productivo de los recursos públicos destinados a financiar un modelo de desarrollo regional con equidad.

**Ana Lucía Villa Arcila**

Directora

Dirección General de Apoyo Fiscal

APROBO NESTOR MARIO URREA DUQUE

ELABORÓ ALBA JEANNETTE CORREDOR RAMIREZ

<sup>12</sup> El uso desmedido las rentas de destinación específica puede originar desfases crecientes entre los flujos de ingresos y los flujos de compromisos de gasto al finalizar una vigencia fiscal.

Firmado digitalmente por: ANA VILLA ARCILA

Directora General De Apoyo Fiscal

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co



z1R0 2oVl zP3P 5hC9 5Mbo lzW wcm=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>


  
**COMISIÓN TERCERA**  
**CAMARA DE REPRESENTANTES**

Recibido Por: Andra  
 Fecha: 10-Dic-15  
 Número de Radicado: 637 Radicado: 2-2015-048032



7.1. Subdirección de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial

Señora  
**Elizabeth Martínez Barrera**  
comisión.tercera@camara.gov.co  
 Edificio Nuevo del Congreso  
 Bogotá D.C. - Cundinamarca  
 Carrera 7 No 8 – 68 Piso 5to  
 Teléfono 57(1) 382 40 82 - 4078

  
 CAMARA DE REPRESENTANTES  
 UNIDAD DE CORRESPONDENCIA  
**RECIBIDO**  
 09 DIC 2015  
 No 7927  
 FIRMA: [Signature]  
 HORA: 11:00am M

Bogotá D.C., 4 de diciembre de 2015 15:57

Radicado entrada 1-2015-093751

Asunto Respuesta Cuestionario Proposición No 20 y aditiva Presentada por el **H.R. Jhon Jairo Cárdenas Morán**

Honorables Representantes Comisión Tercera Cámara:

Presentamos a su amable consideración las respuestas de la Dirección de Apoyo Fiscal a su cuestionario de la citación del radicado de la referencia.

1. ¿De acuerdo con el balance fiscal consolidado expuesto en el Informe de Viabilidad Fiscal 2014, cuales son los activos financieros netos regionales y locales?

**Respuesta**

De acuerdo con metodologías internacionales de análisis financiero, los activos netos financieros se definen como la diferencia entre los activos financieros totales menos los pasivos crediticios. La información sobre activos financieros netos de las entidades territoriales, reportada en el Informe de Viabilidad Fiscal de los departamentos proviene del Banco de la República. El BR, a su vez, toma estos datos de la Superintendencia Financiera para todo el sector público, a partir de los reportes que las entidades financieras nacionales le hacen a dicha entidad.

De acuerdo con esta información al cierre de 2014 los activos financieros de las entidades territoriales sumaron \$30.9 billones. Al descontar de ese monto los pasivos financieros se encuentra que los activos financieros netos suman \$25.5 billones.

El monto de los activos financieros de las entidades territoriales antes mencionado está compuesto por: a) depósitos en cuentas de ahorro; b) depósitos en cuentas corrientes, c) certificados de depósitos y d) depósitos de ahorro.

Adicionalmente, las entidades territoriales tienen depósitos financieros en encargos fiduciarios y en Institutos para el Desarrollo INFIS, y, algunas de ellas, inversiones temporales en bonos. Sin embargo, la información del Banco de la República no incluye ninguno de los activos antes mencionados.

  
**COMISIÓN TERCERA**  
**CAMARA DE REPRESENTANTES**

Recibido Por: \_\_\_\_\_  
 Fecha: \_\_\_\_\_  
 Hora: \_\_\_\_\_  
 Número de Radicado: \_\_\_\_\_

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**  
 Código Postal 111711  
 Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071  
 atencioncliente@minhacienda.gov.co  
 www.minhacienda.gov.co

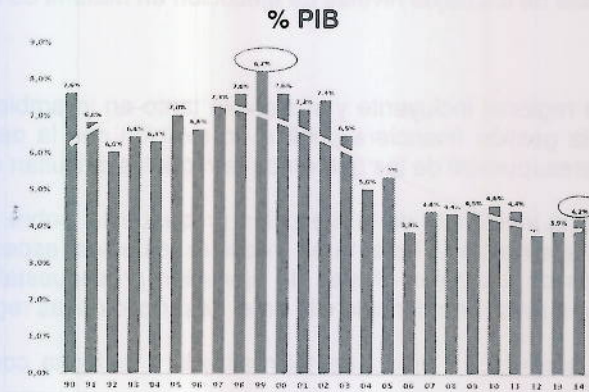
Continuación oficio

Salidos Deuda Bruta por Período (% del PIB)	Millones de Millones		Crecimiento %	% del PIB		Variación % del PIB
	2013	2014		2013	2014	
1 Nivel Nacional	284.836	323.068	13,5%	40,1%	42,7%	2,6%
1.1 Gobierno Nacional Central	263.615	302.239	15%	37,1%	40,0%	2,9%
1.1 Sector Descentralizado Nacional	21.023	20.827	-1%	3,0%	2,8%	-0,2%
2 Nivel Regional y Local	27.903	32.033	15%	3,9%	4,2%	0,3%
2.1 Administraciones Centrales Territoriales	8.658	9.435	9%	1,2%	1,2%	0,0%
2.2 Sector Descentralizado Territorial	19.245	22.594	17%	2,7%	3,0%	0,3%
3 Territorial como % del Nivel Nacional	9,5%	9,9%	0,1%			
PB Corriente	710.257	756.152				

Fuente: CGR, Banco de la República y Secretarías de Hacienda, cálculos DAF

De todos modos, el endeudamiento territorial se mantuvo dentro de su rango histórico más bajo desde 1990; pues en 1999 llegó a su punto más alto, al alcanzar 8.2% del PIB (Gráfico 1).

Gráfico 1  
Tendencia Histórica Deuda Pública Territorial



Fuente: CGR, Banco de la República y Secretarías de Hacienda, cálculos DAF

Con el fin de ilustra mejor a la honorable Comisión sobre este particular se anexa un documento sobre la situación de la deuda pública territorial elaborado por la Dirección de Apoyo Fiscal.

3. ¿Cuál al es el porcentaje de ejecución de las reservas presupuestales consolidadas?

**Respuesta**

Al cierre de 2013 las 32 gobernaciones del país y las 31 ciudades del país constituyeron reservas presupuestales por \$4.9 billones; se trata de compromisos de gasto que debieron completar su proceso de ejecución presupuestal al cierre de 2014.

zifRO 2oVI zP3P 5hC9 5Mbo lzW wcm= Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co



zIR0 2oVi zP3P 5hC9 5Mbo ItzW wcmI=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

8. ¿Cuáles son las principales causas del atraso en la ejecución de los programas de inversión de las entidades territoriales?

### Respuesta

Las causas del atraso en la ejecución de los programas territoriales de inversión son múltiples. Las principales de ellas son:

a) Deficiencias en la capacidad de gestión de las entidades territoriales en materia de planeación, programación y ejecución presupuestal; especialmente en relación con los procesos de estructuración y evaluación de proyectos de inversión y contratación pública;

b) Proliferación de rentas de destinación específica; que origina inflexibilidades presupuestales. Tanto las creadas por mandato legal como aquellas creadas por mandatos de las Asambleas departamentales y los Concejos municipales;

c) Deficiencias en los sistemas de información financiera pública. Un sistema integrado de gestión financiera pública sin duda reduciría los costos operativos de las entidades territoriales y facilitaría su gestión, al igual que la de todo el Estado, incluyendo, desde luego, los órganos de control político y fiscal.

Si bien hemos avanzado a través del FUT. El país afronta el reto de superar la cultura del reporte y avanzar, de forma decidida, hacia un sistema de gestión financiera pública integrado entre niveles de gobierno, tal como está consignado en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018.

d) Debilidad de capacidad de gestión del nivel nacional en materia de asignación estatal del gasto público territorial; situación que en algunas ocasiones es causa de retrasos en la asignación de los recursos a las regiones:

e) Fallas de coordinación estatal en materia de planeación, programación y ejecución de los recursos públicos provenientes del SGP, el SGR, cofinanciación nacional y recursos propios de los territorios; especialmente en la realización de megaproyectos de inversión de alto impacto para el desarrollo regional;

f) Falta de continuidad de las políticas públicas de desarrollo regional en los tres niveles de gobierno;

g) Fallas en la armonización de los planes de desarrollo nacional, departamental y municipal; especialmente entre las políticas sectoriales y las políticas territoriales de desarrollo;

9. ¿Cuál es el riesgo en el uso de los recursos del sistema general de participaciones?

### Respuesta

El nivel de ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones está directamente relacionado con el nivel de calidad, cobertura y continuidad de los servicios que se financien con estos, de manera que el bajo nivel de ejecución evidenciado a nivel territorial, tiene una incidencia directa en la satisfacción de las necesidades de las poblaciones, en los objetivos de desarrollo territorial y en las líneas estratégicas y de política sectorial establecidas por cada uno de los ministerios.

Adicionalmente, la inversión social se fortalece a través de esquemas de cofinanciación, donde la concurrencia de recursos de distintas fuentes robustece la prestación de los servicios. Una baja ejecución

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

[atencioncliente@minhacienda.gov.co](mailto:atencioncliente@minhacienda.gov.co)

[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)



zFR0 2oVi zP3P 5hC9 5Mbo lzW wclM=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

Sin duda, el país debe focalizar esfuerzos, tal como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en impulsar el desarrollo regional, en cerrar las brechas existentes en los niveles de desarrollo entre regiones. Esa es la vía que permite aumentar la autonomía territorial con fundamento en ingresos propios robustos, emanados de estructuras económicas regionales dinámicas y diversificadas. Sin embargo, las medidas adoptadas para lograr ese objetivo no pueden perder de vista la experiencia del país en materia de saneamiento fiscal territorial.

Probablemente la política pública de sostenibilidad fiscal necesite algunos ajustes para afrontar los retos del presente. Sin embargo, por ello no se deben ignorar las lecciones de la historia y dismantelar todo lo existente en materia de responsabilidad fiscal.

Conscientes de lo anterior la DAF elaboró dos estudios recientes donde se hace un balance del saneamiento fiscal territorial.

Uno titulado *Responsabilidad Fiscal Subnacional y Descentralización en Colombia: Quince Años de Consolidación, y el otro titulado Efectos de la Ley de Reestructuración de Pasivos (Ley 550 de 1999) en las Entidades Territoriales.*

Los cuales pueden ser consultados en los siguientes sitios web:

<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Financieras/15%20años.pdf>

<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Financieras/Efectos Ley%20550 DAF Versi%F3n Definitiva.pdf>

11. ¿Qué valoración tiene la DAF en materia de eficiencia del gasto público territorial en salud, educación, y en general de lucha contra la pobreza?

## Respuesta

### Diagnóstico Sectorial

El Sistema General de Participaciones se estimó en \$30.7 billones para 2015. Al pensar en la eficiencia del gasto público social territorial el primer elemento a considerar es el grado de libertad que tienen las entidades territoriales para realizarlo, en este punto un elemento a destacar es que la descentralización en Colombia es sectorial, por lo que la prestación de los servicios que se financian con estas participaciones, particularmente las de educación, salud y agua potable, que representan 84% del Sistema, se fundamenta en modelos nacionales en los que es de suma importancia la financiación de los recursos de las transferencias.

### Educación

En 2015, la participación para el sector suma \$17.3 billones, de los cuales, \$16.8 billones son el 58.5% definido en la ley 715 de 2001 y \$511.742 millones corresponden al crecimiento adicional autorizado hasta 2016 en el artículo 4 del acto legislativo 4 de 2007. De los \$16.8 billones, \$15.1 billones son para financiar el costo de la población atendida, \$205.109 millones para la cancelación de las prestaciones sociales de los docentes nacionalizados, \$1.2 billones para calidad (\$689.953 millones para calidad ordinaria y \$589.693 millones para financiar la gratuidad), pero de los que se descuentan \$147.156

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

[atencioncliente@minhacienda.gov.co](mailto:atencioncliente@minhacienda.gov.co)

[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)





zIR0 2oVI zP3P 5hC9 5Mbo lfzW wclM=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

De otro lado, las dificultades relacionadas con la administración de la planta también generan sobrecostos al interior de las entidades territoriales que se cuantifican en la contratación del servicio educativo, cuyo costo al cierre de 2014 ascendió a \$1.1 billones.

Distribuir las plantas entre municipios y aún entre las zonas urbanas y rurales de un municipio, se enfrenta a realidades como la poca disposición de los docentes a los traslados, por lo que recurren a los estrados judiciales para proteger sus derechos fundamentales por encima de los de los estudiantes a recibir educación; a la falta de información sobre el estado de la infraestructura educativa; y a la falta de rigurosidad en la aplicación de las normas laborales sobre traslado por necesidades del servicio. Estas situaciones llevan a las entidades a optar por la contratación como la alternativa más expedita para cumplir con la prestación, causando problemas de eficiencia. Se han evidenciado casos en los que la contratación, que no estaba prevista en la asignación, se financia con recursos de la nómina, lo que obliga al Ministerio a asignar recursos por complemento para garantizar el financiamiento de la planta docente y administrativa, cuando no estaba previsto.

De otro lado, la administración de la planta que estaba a cargo de la Nación y que con el proceso de descentralización pasó a ser responsabilidad de los municipios certificados y de los departamentos en el caso de los municipios no certificados, hoy está a cargo de las 94 entidades territoriales certificadas. La transición desde el nivel nacional hacia los departamentos y desde estos últimos hacia algunos municipios que se han certificado, ha causado costos que han sido financiados con recursos del Sistema, pero también del Presupuesto Nacional.

Si bien, la homologación de la planta docente se solucionó prontamente y se asumió con cargo a los recursos del Sistema, el costo laboral de la transición de la planta de apoyo administrativo que no termina ha ascendido a \$3.1 billones, de los cuales \$1.5 billones han sido financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación, \$700.000 millones con recursos corrientes del Sistema y \$910.000 con excedentes. No obstante, este tipo de pasivos continúa sin solución, según información del Ministerio de Educación Nacional, las solicitudes actuales de certificación y definición de financiación de liquidaciones de deudas laborales por parte de las entidades territoriales que se encuentran en trámite ante dicho Ministerio, ascienden a \$747.000 millones y las contingencias a \$3.5 billones.

Además de obstruir el crecimiento de los recursos de calidad, el proceso de reconocimiento y pago de este tipo de pasivos afronta el riesgo de adolecer de sustentos legales sólidos debido a lo siguiente: a) se pagan las homologaciones salariales del personal administrativo con base en frecuentes modificaciones de los estudios técnicos respectivos; b) se financian deudas generadas por omisiones en el reconocimiento y pago por parte de las entidades territoriales de obligaciones como las dotaciones, primas de difícil acceso, etc.; c) se pagan factores prestacionales o salariales reconocidos por Asambleas Departamentales y/o Concejos Municipales sin que estos organismos tengan competencias legales claras sobre la materia<sup>5</sup>, y d) se pagan primas de servicios al personal docente y al directivo docente con

\$105.774 millones. Un análisis más detallado de este tema se puede ver en los informes específicos sobre la situación fiscal de estas entidades, incluidos en la tercera parte de este informe.

<sup>5</sup> Las Asambleas Departamentales o Concejos Municipales nunca han tenido competencia para crear factores prestacionales y perdieron la competencia para reconocer factores salariales desde el Acto Legislativo 01 de 1968 que modificó la Constitución Política de 1886, atribuciones que fueron ratificadas por la Constitución Política de 1991 de manera exclusiva para el poder legislativo nacional.

Continuación oficio

asigna al FONSAET (\$35.732 millones)<sup>7</sup>; y \$649.731 millones (10%) para financiar las competencias en salud pública a cargo de los municipios y Distritos (\$273.904 millones) y los departamentos (373.827 millones).

Dentro del proceso de descentralización y en la organización del Sistema General de Seguridad Social en Salud se concibió a las entidades territoriales como los administradores del régimen subsidiado, líderes en salud pública y organizadores de las redes de prestación de servicios de salud; Además, en forma transitoria, mientras se llega a la universalización del aseguramiento, se les asignó la gestión de servicios de salud dirigidos a la población pobre no cubierta por subsidios a la demanda.

En el seguimiento al desarrollo de sus competencias, se encuentra que las entidades del orden municipal tuvieron problemas para administrar las bases de datos del régimen subsidiado, contratar y hacer interventoría en forma oportuna y más aún administrar eficientemente los recursos girados para el aseguramiento, en consecuencia, se encontraron duplicados, novedades sin identificar y otros inconvenientes en las bases de datos; no se realizaron pagos ni se liquidaron contratos, en cambio, se generaron deudas por el aseguramiento cuando los recursos estaban garantizados. Por esta razón, se les quitó el manejo de la caja y se limitaron sus competencias, se les dejó tan solo la de identificar los beneficiarios de los subsidios y contribuir con recursos propios y de la participación al financiamiento del seguro. Hoy en día, tienen dificultades para registrar presupuestalmente la ejecución de estos recursos sin situación de fondos.

En salud pública, los recursos se ejecutan de manera atomizada por parte de departamentos y municipios, no hay concurrencia entre los dos niveles de gobierno para ejecutar acciones del Plan de Intervenciones Colectivas, esto en una situación en la que la mayor parte de los municipios son de categorías 4ta, 5ta y 6ta y sus presupuestos de salud pública son insuficientes frente a las necesidades reales. Por otra parte, las acciones de inspección, vigilancia y control de los riesgos en la salud y el medio ambiente a cargo de los Departamentos y de los municipios de 1era a 3ra categoría, se concentra en ejecutar gastos de gestión y en contratar técnicos y/o profesionales referentes para los ejes de acción que terminan trabajando en forma desarticulada con los municipios y los prestadores de salud.

En cuanto a la prestación de servicios de salud, en la gestión de aquella dirigida a la atención de la población pobre no asegurada, que se contrata con prestadores públicos o con privados cuando la red pública no satisface la demanda de servicios, se ha evidenciado que los contratos no se suscriben periódicamente, lo que incrementa el costo de financiación en los períodos sin contrato; en los casos en los que se suscriben, se encuentra la realización de pagos anticipados al iniciar los contratos, es decir, asumiendo que no habrá necesidad de auditar la facturación de servicios de salud, además, que una vez terminada su vigencia no se liquidan por lo que es recurrente identificar recursos en las cuentas maestras a la espera de ser liberados para su uso de nuevo en la prestación.

Frente al mismo tema, los 423 Municipios Certificados en salud contratan principalmente los servicios de primer nivel de atención con las IPS públicas mediante capitación de servicios, es decir mediante pagos fijos de acuerdo con una proyección por población potencial para atender, frente a lo cual en gran parte de los casos no se verifica la atención efectiva de los usuarios ni se validan los derechos de estos,

<sup>7</sup> Se trata de un fondo que maneja el Ministerio Sectorial cuyo fin es financiar pasivos de las instituciones prestadoras de salud públicas en situación de crisis. Su uso exige de los beneficiarios la aplicación de correctivos que eliminen las causas de la problemática financiera.



z1R0 2oVl zP3P 5hC9 5Mbo lzZW wctM=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

superávit, pero existen deudas, lo conducentes es que se tomen las decisiones administrativas del caso para que se cancelen las deudas vigentes y se contribuya de este modo al mejoramiento del flujo de recursos en el sistema.

En relación con la organización y administración de la red de prestación de servicios de salud en los territorios, los departamentos y Distritos, sujetos a lo establecido en Leyes, Decretos, resoluciones y directrices del Ministerio Sectorial, son los rectores del modelo de salud en sus territorios; por ello tienen competencias de habilitación y de vigilancia y control<sup>8</sup> frente al universo de actores privados y públicos del sector, es decir, deciden cual institución y cual no puede prestar servicios de salud. Por esta razón, inciden en la conformación de toda la red de instituciones prestadoras de servicios y manejan el sistema de referencia y contra referencia.

Esta competencia, que les permite tomar decisiones sobre toda la red en el marco de las normas del sector, la deben conciliar con las Empresas Promotoras de Salud, que son las entidades aseguradoras dentro del modelo, y que tienen la facultad de decidir con que instituciones públicas y privadas contratan los servicios para sus asegurados, entre las que se encuentran instituciones de su propiedad, pues por ley y aunque con límites, tienen autorización para tener una red propia.

Dentro de la red de prestadores, los Departamentos y Distritos están especialmente a cargo de liderar la conformación y funcionamiento de la red pública de prestadores, con la dificultad que ello conlleva para los Departamentos, pues la mayor parte de dichas instituciones pertenece a los Municipios<sup>9</sup>, luego cualquier decisión sobre su permanencia o no en la red pasa por el tamiz constituido por la institucionalidad local (comunidad, concejo y alcalde). En realidad, la red pública de prestadores está tan descentralizada y lejos de la tutela de los departamentos que los Gobernadores solo están presentes en las juntas directivas de las instituciones prestadoras de salud creadas por el nivel intermedio y aun así en franca minoría<sup>10</sup>.

Frente a la red pública, la competencia de prestadores públicos y privados, las diferencias en las tarifas de los servicios de salud, el rezago entre los periodos de prestación de servicios y los pagos a la facturación, la tendencia de las ESE a comprometer gastos respecto a los ingresos reconocidos y la baja capacidad para gestionar la recuperación de cartera en todos los niveles de atención, han incidido negativamente en el equilibrio financiero y en los indicadores de calidad de los hospitales públicos.

Al cierre de 2002, el Déficit de las ESE ascendió a \$1,94 billones.

<sup>8</sup> En realidad sus competencias de vigilancia y control son subsidiarias de la Superintendencia Nacional de Salud, ente Nacional a cargo de las decisiones sobre la continuidad o supresión de las aseguradoras y/o instituciones prestadoras de servicios de Salud en el territorio nacional.

<sup>9</sup> Hay 955 ESE habilitadas, de las cuales 239 son departamentales, 24 son distritales y 692 son municipales

<sup>10</sup> Esta realidad se intentó corregir con el decreto 1141 de 2013, que reglamenta los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de las Empresas Sociales del Estado (Hospitales Públicos), en el cual se entregó a los gobernadores y alcalde distritales el liderazgo para su aplicación, obviamente con la participación del Ministerio Sectorial y en este caso, también de la del Hacienda y Crédito Público. En dicha norma se incluyó que las decisiones de la junta directiva de las ESE con efectos fiscales y financieros, deben contar con el voto favorable del Gobernador, alcalde o su delegado.



zIR0 2oV1 zP3P 5hC9 5Mbo ItzW wcmI=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



Continuación oficio

Sin perjuicio de los problemas de flujo del sistema, las dificultades financieras de las ESE se acentúan por su tendencia a comprometer gastos contra ingresos causados que finalmente no ingresan.

### Agua Potable y Saneamiento Básico

Los Distritos y municipios no están pensados como prestadores directos, sin embargo, administran las herramientas financieras del sector en su territorio, ejecutan inversión diferente a la que realiza la empresa que se crea o con la que se contrata para que preste el servicio, y complementan, con recursos del sistema y/o propios la contribución solidaria que aportan los usuarios de estratos altos, industriales y comerciales para que se garantice la prestación a los usuarios de menores ingresos. Sin embargo, la estructura del negocio en algunos sitios de Colombia no ha interesado a los prestadores privados, por lo que en 357 municipios del país las administraciones locales asumen directamente la prestación.

En general, los diagnósticos sectoriales ponen de manifiesto que los municipios hacen inversión en el sector y complementan los subsidios, pero aunque han adoptado las herramientas financieras y de planeación presupuestal del sector que les permitiría asumir sus competencias dentro del modelo de prestación, no lo hacen.

Frente a la inversión, además de las falencias diagnosticadas para identificar, planear, contratar y ejecutar proyectos viables, se ha detectado casos en los que las administraciones ejecutan inversiones que ya están financiadas en el plan de inversiones que hace parte de las tarifas que pagan los usuarios a la empresa prestadora, tarifas que en buena medida se subsidian con la contribución solidaria y recursos del sistema y/o propios de la entidad.

Frente a los subsidios, las administraciones no auditan las cuentas de cobro que presentan las empresas prestadoras, simplemente se limitan a pagar sin verificar primero si dichas cuentas son consistentes con las reglas de estratificación adoptadas por la propia entidad territorial, con las bases de datos de beneficiarios, con el consumo de los usuarios o con el destino dado a las contribuciones solidarias.

La situación descrita no se limita a los municipios pequeños y con bajas capacidades institucionales. La Dirección de Apoyo Fiscal analizó la información reportada por los prestadores y las administraciones locales de los municipios más grandes del País, entre los que se encuentran el Distrito Capital, Medellín, Cali y Barranquilla, y estableció que entre 2013 y 2014 realizaron pagos a cuentas de cobro por subsidios de acueducto que liquidan una sobrevaloración estimada en \$475.581 millones (\$236,176 millones en 2013 y \$239.405 millones en 2014). Las administraciones, simplemente pagaron sin verificar las cuentas de cobro que se les pasaron las empresas.

¿Por qué pagaron si para verificar estos cobros los distritos y municipios cuentan con herramientas financieras y de planeación presupuestal suficientes? La situación descrita evidencia que las entidades territoriales aunque adoptaron formalmente dichas herramientas, no las aplican. Tienen los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso, pero no los utilizan para pagar las cuentas de cobro que les presentan los prestadores o para registrar los superávits del cruce entre subsidios y contribución solidaria; no utilizan la metodología de equilibrio que obliga a los prestadores a entregar antes del 15 de julio de cada año las proyecciones de subsidios y de contribución solidaria para el siguiente año, con los que el municipio debe hacer su presupuesto de gastos por este concepto para la siguiente vigencia; no reflejan en sus presupuestos el recaudo y gasto de la contribución solidaria que liquidan los prestadores, y que es un impuesto a favor de las entidades territoriales; y por lo tanto no tiene elementos para hacer auditoría a las facturas de cobro que presentan los prestadores.

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

[atencioncliente@minhacienda.gov.co](mailto:atencioncliente@minhacienda.gov.co)

[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)



zIR0 2oVI zP3P 5hC9 5Mbo lzW wcM=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

Los diagnósticos han identificado que los municipios presentan inconvenientes con la articulación de los procesos democráticos, misionales y de apoyo que llevan a la identificación, planeación y ejecución adecuada de proyectos de inversión; asimismo, una marcada tendencia al uso en gastos de apoyo administrativo que en virtud de la normas vigentes, se entiende más como gasto de funcionamiento que como gasto de inversión; no obstante, más que la inobservancia de los procesos definidos y de las destinaciones, se encuentra que pese a ser recursos de propósito general, están limitados por los usos permitidos en las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 y por las orientaciones dadas en las disposiciones de los Ministerios sectoriales y del Departamento Nacional de Planeación.

En Colombia, los gobiernos territoriales tienen poca libertad para elegir los niveles de prestación de servicios, debido a que en una gran proporción, los gastos de inversión se financian con transferencias y buena parte de éstas están acompañadas de mandatos legales que determinan su destinación.

El esquema de transferencias a través de recursos del SGP se encuentra orientado a disminuir las deficiencias en materia de gasto de inversión de las entidades territoriales, sobre todo en lo que concierne a salud, educación y agua potable.

Dado lo anterior, es en los sectores asociados al Propósito General en donde las administraciones tienen mayor discrecionalidad para orientar los recursos. Sin embargo, teniendo en cuenta que los recursos asignados sin limitantes son escasos, la consecución de objetivos sectoriales se orienta en gran medida contando con el financiamiento de esta fuente de recursos. Prácticamente todos los Conpes sectoriales, programas nacionales de inversión, convenios interadministrativos, etc., que tienen como propósito orientar la inversión nacional, cuentan con el uso de estos recursos, es más en algunos casos, los suman en los cierres financieros, lo cual limita las posibilidades de actuación autónoma de los territorios.

Según los estudios realizados sobre descentralización, en fases tempranas de los procesos de implementación de transferencias, aquellas de tipo condicionado han demostrado ser más eficientes. No obstante, el uso exclusivo de éstas, como sistema de compensación, puede llegar a contradecir parte de los principios que explican la descentralización, los cuales giran en torno al mejoramiento de las decisiones de gasto a través de la identificación de las necesidades desde los territorios.

Desde los principios democráticos traducidos en el voto programático, los planes de desarrollo municipal juegan un papel fundamental y debe suponerse que las entidades territoriales desarrollan esta herramienta de planeación a partir de la identificación de necesidades desde y para las comunidades, considerando aspectos geográficos, culturales y demográficos de su población. A pesar de los avances en este sentido, se evidencia que a nivel territorial las metas y objetivos propuestos en los Planes de Desarrollo resultan ser la suma de la totalidad de las necesidades de la comunidad, dejando de lado un ejercicio efectivo de priorización, lo que lleva a que los requerimientos de inversión superen ampliamente la disponibilidad de recursos asignados y propios.

### **Problemas de Gestión en la asistencia técnica de los ministerios**

En general, los Ministerios sectoriales no han modificado la forma como se aproximan a los territorios para garantizar que se cumplan sus directrices frente a la política pública en cada sector. Ya no están en los territorios prestando directamente los bienes y servicios, eliminaron de sus estructuras las dependencias regionales encargadas de administrar la prestación, asimismo, son escasos los departamentos administrativos de salud, ya desaparecieron en educación; sin embargo, mantienen su

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

[atencioncliente@minhacienda.gov.co](mailto:atencioncliente@minhacienda.gov.co)

[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)

Continuación oficio

Afrontar este reto no es tarea exclusiva de las ET. Si bien se ha avanzado en un marco normativo que posibilita a las ET acceder a mayores recursos y que genera incentivos para que se estructuren y ejecuten proyectos de inversión idóneos, es crucial la labor de apoyo a la gestión que de forma coordinada suministre el gobierno nacional. Apoyo que también debe fomentar la asociación entre ET para ejecutar proyectos de inversión de tal modo que sea posible aprovechar las economías de escala inherentes a la puesta en marcha de este tipo de proyectos.

La coordinación estatal entre niveles de gobierno también será determinante para: fortalecer los sistemas de monitoreo seguimiento y control sobre el usos de los recursos del SGP en el marco del decreto ley 028/08; convertir a los OCADS en herramientas institucionales de gestión entre niveles de gobierno para poner en marcha mejores políticas públicas; disminuir el rezago presupuestal de las ET y sus EDS.

La problemática del rezago presupuestal no está vinculada exclusivamente a mejoras en la programación presupuestal de las ET; implica también trabajar en los siguientes aspectos: articular los procesos de asignación estatal del gasto público territorial, en especial el financiado con SGP, SGR y cofinanciación nacional; armonizar las normas que ordenan minimizar el uso de las reservas presupuestales con aquellas que ordenan racionalizar el uso de las vigencias futuras; armonizar la ejecución presupuestal del SGR con la de los demás recursos de las ET, puesto estos recursos se rigen por sistemas de ejecución presupuestal diferentes (ley 1530/12 y decreto ley 111/96, respectivamente); racionalizar el uso de las rentas de destinación específica, y fortalecer la capacidad de gestión del Estado inherente a los procesos y procedimientos administrativos de contratación pública<sup>12</sup>.

Vinculado a lo anterior está el reto de que las ET racionalicen sus excedentes de liquidez y apliquen metodologías financieras dirigidas a minimizar los riesgos propios de la administración de este tipo de recursos; de tal modo que la liquidez de tesorería respalde cabalmente los compromisos de gasto, con base en una adecuada programación anual de caja.

En suma, mejorar la calidad del gasto público es indispensable para generar círculos virtuosos entre dinamismo económico y una política fiscal contra - cíclica. No basta con asegurar la estabilidad fiscal y disponer de altos niveles de liquidez; es preciso promover el uso productivo de los recursos públicos destinados a financiar un modelo de desarrollo regional con equidad.

**Ana Lucia Villa Arcila**

Directora

Dirección General de Apoyo Fiscal

APROBO NESTOR MARIO URREA DUQUE  
ELABORÓ ALBA JEANNETTE CORREDOR RAMIREZ

<sup>12</sup> El uso desmedido las rentas de destinación específica puede originar desfases crecientes entre los flujos de ingresos y los flujos de compromisos de gasto al finalizar una vigencia fiscal.

Firmado digitalmente por:ANA VILLA ARCILA

Directora General De Apoyo Fiscal

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

Recibo : Andrés  
Fecha : 10 Dic - 15

Radicado por: \_\_\_\_\_  
Número: 633

CONTROL SECRETARIO

Remitido a: Zulema  
Fecha: dic 10/15  
Asunto: remite. citante.

Responsable: Lin Hacenda  
Fecha Recibido: \_\_\_\_\_  
Oficio Nro.: Rpt. proposición # 20  
Fecha Oficio: \_\_\_\_\_  
Observaciones: \_\_\_\_\_

Archivar: \_\_\_\_\_

Recibido. Dic 11/15.  
9:00am.