

# Ley 819 de 2003

POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS EN MATERIA  
DE PRESUPUESTO, RESPONSABILIDAD  
Y TRANSPARENCIA FISCAL Y SE DICTAN  
OTRAS DISPOSICIONES

## GUÍA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

República de Colombia

Óscar Iván Zuluaga Escobar  
**Ministro de Hacienda**

Gloria Inés Cortés Arango  
**Viceministra de Hacienda**

Juan Pablo Zárate  
**Viceministro Técnico**

Elizabeth Cadena Fernández  
**Secretaría General**

**DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL**

Ana Lucía Villa Arcila  
**Directora General**

Luis Fernando Villota Quiñones  
**Subdirector de Apoyo al Fortalecimiento Institucional Territorial**

Néstor Mario Urrea Duque  
**Subdirector de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial**

**Elaboro este documento**  
Fernando Olivera Villanueva

**Colaboración especial**  
Édgar Antonio Guío Rodríguez

# TABLA DE CONTENIDO

<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>Lineamientos para definir el Marco Fiscal de Mediano Plazo....</b>	<b>7</b>
A. Los Ingresos .....	7
1. Estimación.....	7
2. Diferenciar usos posibles .....	10
B. Los gastos .....	12
1. Incorporación de pasivos acumulados de vigencias anteriores y contingencias.....	12
2. Tipos de gasto y su estimación .....	14
C. Comparar los ingresos con los gastos sujetos a restricciones ..	17
D. Estimación de recursos complementarios para aumentar gastos de inversión sujetos a restricciones .....	22
1. No existen fuentes propias para financiar nuevos gastos de inversión .....	22
2. El ahorro disponible no es suficiente para financiar la totalidad del programa de gobierno.....	26
3. El ahorro es suficiente para financiar el programa de gobierno volcado en el plan de desarrollo. ....	29
<b>ANEXO .....</b>	<b>31</b>
Modificaciones al cálculo de la capacidad de pago: Leyes 358 de 1997, 795 de 2003, 819 de 2003 y Resolución 1067 de 2007...	32
Modificaciones .....	32
Conceptos básicos de la Ley 358 de 1997 actualizados.....	35
Evaluación de la capacidad de pago .....	37



# INTRODUCCIÓN

**A** la expedición de la Ley 819 de 2003 de responsabilidad fiscal, que fortaleció el marco normativo de la disciplina fiscal compuesto además por las Leyes 358 de 1997, 549 de 1999, 550 de 1999 y 617 de 2000, se han sumado nuevas normativas y reglamentaciones que ameritan una actualización de la versión impresa en 2004.

Entre otras y en orden cronológico, el marco legal dejó vigente para las entidades territoriales la posibilidad de acudir a la figura de la reestructuración de pasivos para recuperar su viabilidad fiscal (Ley 1116 de 2006); reglamentó las Leyes 448 de 1998 y 819 de 2003 sobre pasivos contingentes de operaciones de crédito público (Decreto 3800 de 2005); asignó al sector central de los municipios de categorías 4, 5 y 6 la responsabilidad de financiar las pólizas de vida y de salud para sus concejales, y cambió los límites al gasto de los concejos en los municipios de dichas categorías (Ley 1148 de 2007); modificó el límite de gastos para las contralorías departamentales (Ley 1151 de 2007); definió los porcentajes de cobertura de riesgo de tasa de interés y de tasa de cambio para calcular la capacidad de endeudamiento; reglamentó el artículo 19 de la Ley 617 de 2000, sobre la certificación de cumplimiento de límites al gasto y adopción de programas de saneamiento fiscal y financiero (Decreto 4515 de 2007); reformó el Sistema General de Participaciones (Acto legislativo 04 de 2007, Ley 1176 de 2007 y Decreto 028 de 2008); y reglamentó el artículo 17 de la Ley 819 de 2003 sobre la inversión de los recursos de las entidades estatales y territoriales (Decreto 1525 de 2008).

Todas estas normas buscan que el proceso de descentralización ordenado desde la Constitución Política se consolide, con departamentos y municipios fuertes desde el punto de vista fiscal, de tal manera que la autonomía territorial sea una realidad evidenciada en mejores ingresos, ahorro y capacidad de pago que junto a los recursos transferidos desde la Nación garanticen la inversión social que soporte el desarrollo de cada región del país.

Esta guía metodológica se sustenta en la siguiente premisa: “los programas de gobierno y los planes de desarrollo deben partir de considerar la situación fiscal de la entidad, so pena de profundizar la problemática de

ingresos, gastos y acumulación de pasivos que pueda estar enfrentando la entidad”.

Así, explica de manera didáctica y resumida los elementos básicos para construir un marco fiscal de mediano plazo teniendo en cuenta los lineamientos de la política de disciplina fiscal que se han materializado en los planes y convenios de desempeño reglados por la Ley 358 de 1997, los acuerdos de reestructuración de pasivos de la Ley 550 de 1999, los programas de saneamiento fiscal y financiero de la Ley 617 de 2000 y en la Ley 819 de 2003.

Al igual que en la anterior versión, en esta se presenta en un anexo una actualización en los cambios hechos por las Leyes 795 y 819 de 2003 y ahora por la resolución de la Superintendencia Financiera 1067 de 2007 al cálculo de la capacidad legal de endeudamiento.

Se trata de un documento breve que recoge los principales elementos de discusión y los presenta en un contexto tal que permite al administrador de las finanzas públicas realizar un análisis integral de la situación que aqueja a la entidad objeto de estudio y sustentado en sus resultados, diseñar una proyección sostenible de sus finanzas en un horizonte de diez años. Para realizar una exploración mayor de cada tema se recomienda revisar las cartillas que la Dirección General de Apoyo Fiscal ha desarrollado en extenso sobre cada ley y que se encuentran a disposición del lector en la página de Internet del Ministerio de Hacienda y Crédito Público: [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co), vínculo “Finanzas Territoriales”.

Es preciso destacar que los lineamientos contenidos en este documento tienen un carácter indicativo y de orientación general. En consecuencia, corresponde a las entidades interesadas (académicos, prestamistas, y a las autoridades de las entidades territoriales) precisar el contenido específico de los instrumentos aquí señalados, de acuerdo con las características fiscales particulares que registre cada entidad territorial.

Finalmente, recomendamos al lector poner especial atención en el contenido de las notas al pie de página. El mismo, compendia una serie de recomendaciones clave que lo llevará a conocer las normas e interpretaciones que la Dirección General de Apoyo Fiscal le recomienda tener en cuenta a la hora de trabajar finanzas públicas territoriales en el marco de las normas de disciplina fiscal.

# Lineamientos para definir el Marco Fiscal de Mediano Plazo

**E**n general, diseñar un marco fiscal de mediano plazo tiene como objetivo construir un sendero factible a diez años en el que el comportamiento de los ingresos y de los gastos de la entidad territorial sea tal que garantice el cumplimiento de las normas vigentes de endeudamiento (Ley 358 de 1997), racionalización del gasto (Ley 617 de 2000) y de responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003). Obviamente, encaminar las finanzas locales dentro de los límites de las leyes de disciplina fiscal significa autonomía fiscal y esta última es uno de los pilares que sustenta el proceso de descentralización.

Un marco fiscal de mediano plazo realista se construye a partir del conocimiento detallado de la situación fiscal de la entidad territorial. No se trata solamente de relacionar los gastos actuales y estimar unos ingresos que permitan sufragarlos en el tiempo. El diseño de esta herramienta es un proceso que demanda estar al tanto de los pasivos que tiene la entidad, hacer seguimiento a los procesos jurídicos en contra de la Administración en todos los niveles, conocer al detalle la estructura actual de ingresos y gastos y establecer claramente si se cumplen los límites legales al endeudamiento, a la sostenibilidad de la deuda y al gasto de funcionamiento.

A continuación se presentan algunos lineamientos generales que se consideran útiles para diseñar una proyección creíble a 10 años.

## A. Los Ingresos

Se comienza con el análisis de ingresos porque se considera vital entender que la posibilidad de financiar determinado nivel de gasto sea de funcionamiento o de inversión depende de la capacidad para generar ingresos propios (impuestos principalmente), del monto de transferencias (Sistema General de Participaciones) y otros recursos (Regalías) que realmente puedan entrar a las arcas públicas<sup>1</sup>.

### 1. Estimación

La estimación a diez años de los ingresos dependerá del tipo de recurso que entra a las arcas de la entidad.

<sup>1</sup> Respecto a la gestión de ingresos recomendamos analizar las posibilidades que brinda la Ley 1066 de 2006, por la cual se reglamentó lo relacionado con la normalización de la cartera pública.

## a. Impuestos

El procedimiento mínimo es realizar la proyección del ingreso con un criterio conservador; es decir, asumiendo que la renta mantendrá el comportamiento de las últimas vigencias o como mínimo se incrementará al ritmo de la inflación esperada. Además, es importante conocer su comportamiento estacional (como se ha distribuido mensualmente el recaudo dentro de las tres últimas vigencias).

En el mediano plazo, la mejor estimación es aquella que tiene en cuenta un análisis más profundo de cada impuesto. Por ello, se recomienda conocer si la estructura de cada tributo (sujetos pasivos, tarifas, los hechos generadores, etc.) está acorde con la normatividad vigente, y proceder, en caso de que sea necesario, a actualizar el estatuto tributario.

Revisada esta parte, debe observarse la situación de los elementos de cada tributo. Por ejemplo, es menester establecer plenamente el potencial de contribuyentes y desde ahí identificar a aquellos que están cumpliendo plenamente con sus obligaciones. Al contar con la base potencial y con la parte que efectivamente paga el impuesto, es posible conocer a los evasores y morosos para definir la mejor manera para que contribuyan efectivamente y recuperar cartera no cancelada en vigencias anteriores. Igualmente, es posible analizar la estructura de tarifas del impuesto y comparar los resultados con la situación de otras entidades en condiciones socioeconómicas similares.

Otra tarea que muestra excelentes resultados es revisar la bondad del proceso de discusión y cobro de cada impuesto. Ello, para definir si el costo del recaudo es eficiente o si es posible fortalecer de alguna manera dicho proceso en la entidad<sup>2</sup>.

De todas maneras, tenga en cuenta que aunque la reforma de estatutos tributarios o el establecimiento de programas de fiscalización son las medidas por excelencia para el mejoramiento de los ingresos, el solo compromiso de la Administración o la simple promulgación de las reformas no modifican los supuestos de la estimación de los impuestos. Estos últimos tan solo cambian como consecuencia de los resultados alcanzados en el nivel efectivo de recaudos.

## b. Ingresos No tributarios

Se trata de ingresos como las tasas, las multas o los arrendamientos, que tienen libre destinación y generalmente participan con un porcentaje bastante pequeño de los ingresos propios de las entidades territoriales.

Esta situación es lamentable, pues se entiende que la primera justificación para iniciar un proceso de descentralización es la posibilidad de conseguir mayores niveles de eficiencia en la prestación de los servicios y los bienes públicos.

<sup>2</sup> Para un análisis más profundo de este tema vea las compilaciones que de los ingresos tributarios ha hecho la Dirección General de Apoyo Fiscal, los manuales de fiscalización y cobro I y II actualizados, y los boletines de apoyo a la gestión tributaria de las entidades territoriales, documentos que puede encontrar en la página de Internet del Ministerio de Hacienda y Crédito Público [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co), vínculo "Finanzas Territoriales".

La principal manera de aumentar el financiamiento propio de los entes locales, debiera ser a través de los pagos requeridos a quienes se favorecen directa e indirectamente –en algunos casos– con la prestación de los bienes y servicios públicos. Precisamente, son estos ingresos, los que se obtienen a través del cobro de tasas y tarifas<sup>3</sup>.

Respecto a la estimación de estas fuentes de ingresos, se recomienda un procedimiento similar al de los ingresos tributarios. Las proyecciones deben ser conservadoras o hacerse con la meta de inflación, tener en cuenta la estacionalidad del recaudo, y de manera adicional, la puesta en marcha de procesos de fiscalización y cobro de los ingresos tributarios.

### c. Sistema General de Participaciones

Los recursos que el nivel nacional transfiere y que hacen parte del sistema general de participaciones son una entrada externa, cuyos criterios de distribución están establecidos en la Constitución Política, en la Ley 715 de 2001 y en la Ley 1176 de 2007. Con dichos criterios el Departamento Nacional de Planeación anualmente realiza la distribución de los recursos. Por ello, la mejor alternativa para estimar estos ingresos la constituye conocer las reglas básicas contenidas en las normas mencionadas e indagar por las estimaciones que al respecto haga el DNP.

Aunque proyectar con la inflación esperada siempre es un recurso, puede afinarse la estimación tomando en cuenta que los criterios de distribución del sistema están determinados por elementos estructurales. Por ejemplo, la población atendida, la población por atender, la equidad en el caso de la participación de educación, la pobreza relativa, la proporción entre población urbana y rural, la eficiencia fiscal y eficiencia administrativa en el caso de la participación de propósito general.

Finalmente, tenga en cuenta que el Acto legislativo 04 de 2007 modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y que la Ley 1176 de 2007 desarrolló dicho acto legislativo, lo que implica cambios frente a la Ley 715 de 2001. Las reformas traen nuevos elementos como atención integral a la primera infancia, una participación específica para agua potable y saneamiento básico, la distribución del 17% de la participación de propósito general para los municipios con población inferior a 25.000 habitantes.

En esta parte vale la pena llamar la atención respecto a que establecer la categoría y enviar el decreto a través del cual se asume la misma al Ministerio del Interior será fundamental para establecer el monto de la asignación de los recursos del sistema general de participación para su cuenta en el FONPET. Al respecto, el artículo 22 de la Ley 1176 de 2007 establece:

“En caso de que la categoría de un distrito o municipio no pueda ser certificada por el Ministerio del Interior y Justicia y no se encuentre en la categorización expedida por la Contaduría General de la

<sup>3</sup> Tal como sucede con los ingresos tributarios, las entidades territoriales están vedadas para cobrar servicios, imponer sanciones o multas, que no se encuentren autorizados en una ley de la República.

Nación, se considerará la categoría certificada por dichas entidades para la vigencia anterior, y en última instancia, el Departamento Nacional de Planeación procederá a estimar dicha categoría, la cual, en este caso, solo tendrá efectos para la distribución del porcentaje destinado al Fonpet de que trata el artículo anterior”.

#### d. Otros

La proyección de regalías debe fundamentarse en la información que al respecto comunique la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación o el Ministerio de Minas y Energía. Tenga en cuenta que las regalías provienen de la explotación de recursos no renovables, por lo que dichos ingresos muy seguramente serán decrecientes en el tiempo y su recaudo dependerá en buena medida de los precios del bien en los mercados externos. Además, tenga en cuenta que el artículo 48 de la Ley 863 de 2003 estableció un descuento previo del valor a girar correspondiente al 5% y cuyo destino es el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

No proyecte ingresos provenientes de contrapartidas cuyos desembolsos no hayan sido plenamente aprobados<sup>4</sup>. Recuerde que los recursos por este concepto dependen de la gestión que se haga, la que comienza por la inscripción de los proyectos en el Banco de Proyectos de inversión.

Una fuente de ingresos que es necesario explorar es el cobro de cuotas partes pensionales. Al respecto, se pide a las entidades territoriales tener en cuenta que la gestión que hagan en este sentido está directamente relacionada con la financiación de mesadas pensionales hoy a su cargo. El efecto más importante de hacerlo es la liberación de una porción de los ingresos corrientes de libre destinación, porcentaje que pueden orientar a sanear sus finanzas o a complementar la financiación de gastos que garanticen el desarrollo de sus comunidades<sup>5</sup>.

## 2. Diferenciar usos posibles

Es importante tener en cuenta que salvo los ingresos corrientes de libre destinación, las otras fuentes de ingreso de las entidades territoriales tienen una destinación específica dada desde la Constitución Política en algunos casos o desde las leyes, ordenanzas o acuerdos en otros.

### a. Ingresos de libre destinación

Son aquellos recursos cuyo uso no está direccionado desde la Constitución, la ley o acto administrativo de la entidad territorial. Normalmente, están constituidos por los ingresos propios (generados autónomamente) de origen tributario y no tributario. En los municipios de categorías 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> y 6<sup>a</sup> se puede contar además con el 42% de la participación de

<sup>4</sup> Igualmente, tenga en cuenta que el artículo 8 de la Ley 819 eliminó la posibilidad de programar gastos que no serán ejecutados completamente en la vigencia fiscal. Ante dicha eventualidad, se hace necesario utilizar la figura de la vigencia futura.

<sup>5</sup> El artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 fortalece la gestión territorial al dar facultades de cobro coactivo a las entidades públicas que tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política. Asimismo, el artículo 4 de la misma ley establece que “Las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales causarán un interés del DTF entre la fecha de pago de la mesada pensional y la fecha de reembolso por parte de la entidad concurrente. El derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada pensional respectiva. La liquidación se efectuará con la DTF aplicable para cada mes de mora”.

propósito general<sup>6</sup> y en los nuevos departamentos con la participación en el IVA y las transferencias hechas por el Ministerio del Interior y de Justicia. Igualmente sucede con los recursos girados al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en virtud de la Ley 1ª de 1972.

Estos ingresos se pueden utilizar para financiar el gasto de funcionamiento en los porcentajes establecidos por la Ley 617 de 2000, límites que dependen de la categoría del departamento o del municipio. La parte de estos ingresos que no se emplean en sufragar gasto de funcionamiento, se puede utilizar para financiar la cancelación de pasivos acumulados de vigencias anteriores y/o gastos de inversión<sup>7</sup>.

## **b. Ingresos con destinación específica**

Se trata de aquellas fuentes de ingresos cuyo recaudo ha sido destinado desde la Constitución, las leyes de la República y en algunos casos desde acuerdos u ordenanzas, a financiar sectores específicos normalmente en inversión. Entre estos tenemos:

### **b.1. Con destinación forzosa a inversión**

Es el caso de los recursos del Sistema General de Participaciones que han sido orientados exclusivamente a sufragar gasto social en educación y salud, agua potable y saneamiento básico, cultura, recreación, deporte y FONPET y cuya utilización y porcentajes de destinación está claramente reglamentada en las Leyes 549 de 1999, 715 de 2001, 863 de 2003 y 1176 de 2007<sup>8</sup>.

Se incluyen aquí los recursos que se puedan obtener por el esquema de contrapartida (los provenientes del Fondo Nacional de Regalías), las donaciones, los que tienen destinación exclusiva a financiar gastos en el sector salud (por ejemplo, los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar, el porcentaje del impuesto al consumo de la cerveza, las transferencias de Etesa, etc.) últimos que se consideran como pertenecientes al Sistema de Seguridad Social en Salud y el 51% de los recursos del monopolio de licores que de acuerdo con el Decreto 4692 de 2005 deben ser destinados a la financiación de los servicios de salud y educación.

En este apartado también es posible incluir el cobro de cuotas partes pensionales<sup>9</sup>.

### **b.2 Reasignables**

Son aquellos recursos como las regalías, la sobretasa al ACPM, el impuesto al transporte de hidrocarburos, las estampillas, el componente de libre inversión de la participación de propósito general del sistema general de

<sup>6</sup> Artículo 78 de la Ley 1176 de 2007.

<sup>7</sup> Recuerde que a partir de la expedición de la Ley 617 de 2000 los gastos de funcionamiento que no sean pagados en la vigencia seguirán computando como gastos de funcionamiento en la vigencia en que se cancelen (párrafo 3º del artículo 3º de la Ley 617 de 2000).

<sup>8</sup> Obviamente, se excluye el 42% de la participación de propósito general que los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª pueden utilizar para financiar sus gastos normales de funcionamiento.

<sup>9</sup> Es un hecho que las entidades territoriales están recibiendo anualmente el cobro de cuotas partes para contribuir con la pensión de los funcionarios que en su momento hicieron parte de la nómina y que hoy han adquirido ese derecho laborando para otros empleadores. Sin embargo, a nivel territorial es débil la gestión que se hace para cobrar cuotas partes a otras entidades en las que laboraron los funcionarios que hoy han adquirido el derecho a la pensión trabajando para la entidad. La obtención de estos recursos puede alimentar el Fondo Local de Pensiones o aliviar el pago de mesadas, cuotas partes y la emisión de bonos pensionales.

participaciones<sup>10</sup> o el producto de la venta de activos, entre otros, que han sido destinados por la Ley a financiar gastos en inversión social y otro tipo de gasto específico, pero que se diferencian de los de forzosa inversión porque el artículo 12 de la Ley 617 de 2000 autorizó a reorientarlos para financiar saneamiento fiscal de las entidades territoriales siempre y cuando se cumpla con ciertas reglas que tienen que ver con la adopción formal de un programa de saneamiento fiscal y financiero en el que sustente la necesidad y conveniencia de reorientar dichas rentas<sup>11</sup>.

En algunos casos se encuentra que el recaudo obtenido por la sobretasa a la gasolina, que es un ingreso de libre destinación, ha sido orientado desde un acuerdo u ordenanza a financiar gasto en inversión, normalmente en infraestructura vial. Estos recursos, eventualmente también pueden ser reorientados a financiar el saneamiento de la entidad territorial.

### c. Otros ingresos

En esta parte se quiere resaltar la existencia de recursos de capital que son producto de la gestión financiera de la entidad territorial y que están sujetos a factores externos que impiden que su estimación sea cierta. Se trata básicamente de los rendimientos financieros, la venta de activos, los excedentes financieros y las utilidades de las empresas departamentales, distritales o municipales<sup>12</sup>.

Estos recursos por su naturaleza no son recurrentes y aunque pueden ser de libre destinación no deben soportar gasto corriente. La práctica fiscal no los acepta como soportes válidos de una estimación de gasto a mediano plazo, por lo que se recomienda no proyectarlos como fuente del marco fiscal de mediano plazo. Una vez estén en caja se podrán vincular a la financiación del gasto de inversión, pero no antes.

## B. Los gastos

Los gastos se analizan en segundo lugar, porque como se dijo en el apartado de ingresos, las erogaciones dependen fundamentalmente de las posibilidades efectivas de ingresos que tiene la entidad. Este principio que se conoce como “el de la restricción presupuestal” es primordial para evitar descalabros financieros soportados en un cálculo poco serio de las posibilidades fiscales de la entidad territorial. Al respecto, ya hay una regla formal, por lo menos para el gasto de funcionamiento, y la constituye el límite que de acuerdo con la categoría de la entidad territorial ha establecido la Ley 617 de 2000<sup>13</sup>.

### 1. Incorporación de pasivos acumulados de vigencias anteriores y contingencias

Se hace necesario diagnosticar la situación fiscal de la entidad a partir de un corte. Esto no solo significa saber cuánto se debe, también significa identificar las contingencias que se podrían hacer reales en el futuro

<sup>10</sup> El artículo 76 de la Ley 715 de 2001 permite utilizar estos recursos para financiar el costo de un proceso de ajuste fiscal y la cancelación de pasivos cuya vigencia sea anterior al 31 de diciembre de 2000. Igualmente, permite garantizar deuda contratada para financiar el costo del proceso de ajuste.

<sup>11</sup> Al respecto, es de suma importancia revisar el Decreto 192 de 2001, en particular el artículo 11 y el Decreto 4515 de 2007 que reglamentó el artículo 19 de la Ley 617 de 2000.

<sup>12</sup> Sobre la inversión de los recursos de las entidades territoriales recomendamos estudiar el Decreto 1525 de 2008, cuyo artículo 49 define el tipo de inversiones que pueden hacer las entidades territoriales con sus excedentes de liquidez.

<sup>13</sup> Para profundizar en la interpretación y la jurisprudencia relativa a la aplicación de la Ley 617 de 2000, le sugerimos revisar las cartillas actualizadas de la Ley 617 que ha publicado la Dirección General de Apoyo Fiscal y que se encuentran disponibles en [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co), vínculo “Finanzas Territoriales”.

inmediato<sup>14</sup>. Para lograrlo, los responsables de la información financiera y jurídica deben contar con el apoyo del resto de la Administración e implementar mecanismos y procedimientos para garantizar que la información contable pública cumpla las características de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad, de acuerdo con lo señalado por el Régimen de Contabilidad Pública.

- **Establecer la composición de los pasivos**

Una vez identificados el pasivo cierto y las contingencias contractuales, jurídicas y financieras, los resultados se deben valorar teniendo en cuenta que la mayor desagregación posible permitirá definir un esquema financiero más cercano a la realidad. Una descomposición básica es determinar qué porcentaje del pasivo es de funcionamiento y qué porcentaje es de inversión. Esto es fundamental para establecer las fuentes legales de financiación del pasivo, dada la destinación específica que tiene una buena parte de las rentas territoriales.

Una vez hecha esta primera clasificación, se debe proceder a descomponer el pasivo de funcionamiento por un lado y el pasivo de inversión por el otro. De esta manera, es posible identificar las prioridades de pago reconociendo la capacidad de presión de las acreencias. Por ejemplo, no es lo mismo que la mayor parte de los pasivos de funcionamiento corresponda a mesadas pensionales o a proveedores del municipio. Si se trata de lo primero, el costo social de mantener esta situación puede ser insostenible y derivar rápidamente en pérdida de gobernabilidad y, por qué no decirlo, de legitimidad ante la comunidad. Además, la cancelación vía procesos de tutela será algo inmanejable desde el punto de vista financiero. En este caso, la Administración que diseña el marco fiscal de mediano plazo debe construir un flujo financiero que asegure el pago de esas acreencias de manera prioritaria y en un tiempo tal que los procesos jurídicos no paraliquen a la entidad.

Si se presenta la segunda situación, es posible tener un manejo un poco más holgado para enfrentar a los acreedores en la medida que se pueden negociar acuerdos de pago<sup>15</sup> que garanticen la cancelación de las deudas sin perder la relación comercial. Una circunstancia intermedia entre las dos descritas anteriormente se podría presentar si la mayor parte del pasivo se tuviera con entidades de seguridad social, aquellas que manejan los llamados recursos parafiscales o la DIAN. Aunque las normas reglan la forma de cancelar los pasivos con estos entes, sus acreencias están protegidas de tal manera que un manejo arbitrario y unilateral de la acreencia podría desencadenar procesos de negociación de difícil maniobra para la administración territorial.

Un análisis similar debe hacerse con el pasivo de inversión, por cuanto no es lo mismo deber recursos a las administradoras del régimen subsidiado, salarios a los docentes, aportes al fondo prestacional del magisterio o a

<sup>14</sup> En este punto recomendamos analizar concienzudamente la Ley 448 de 1998 y sus decretos reglamentarios 423 de 2001 y 3800 de 2005. Asimismo, la cartilla actualizada de aplicación de la Ley 819 de 2003 para entidades territoriales.

<sup>15</sup> Tenga en cuenta que hasta el momento se está identificando el tipo de pasivo, más adelante se mencionan los mecanismos para diseñar los posibles acuerdos de pago.

los contratistas que construyeron o hicieron mantenimiento a una vía pública.

De manera paralela a la identificación detallada del pasivo, es necesario investigar y relacionar los procesos jurídicos en curso en cada uno de los juzgados locales, regionales o nacionales de todos los niveles<sup>16</sup>. Este trabajo permitirá, no solo establecer la mejor alternativa de defensa de los intereses de la Administración, también ayudará a definir el verdadero pasivo exigible y establecer las posibles contingencias que podrían afectar el marco fiscal de mediano plazo a través de su vigencia. Por ejemplo, este proceso puede permitir establecer qué parte de la deuda reconocida en la contabilidad ha aumentado por los costos de una demanda mal atendida, que hay pasivos que ya no lo son en la medida que a través de procesos ejecutivos, conciliaciones o tutelas estos ya fueron pagados total o parcialmente. Además, se podrá cuantificar y valorar la probabilidad de que procesos ordinarios como los de reparación directa sean fallados en contra de la entidad territorial.

Un trabajo adicional e inevitable lo constituye el análisis de la situación financiera de las entidades descentralizadas de la entidad territorial. Normalmente trabajamos el sector central bajo el entendido de que las empresas descentralizadas son entes ajenos que en nada pueden afectar la estabilidad de las finanzas locales. Sin embargo, cada vez es más frecuente que el riesgo en el mediano plazo no lo constituya el sector central, sino su sector descentralizado. Empresas mal administradas, creadas sin suficientes estudios de mercado, o, por qué no decirlo, tomadas por la corrupción, algunas veces deben ser liquidadas, procesos, que en no pocas ocasiones culminan con la necesidad para el sector central de asumir nuevos pasivos y gastos.

Por esta razón, el marco fiscal de mediano plazo debe contar con un anexo que indique qué empresas están en liquidación, cuál es el estado de dicha liquidación, cuál es la probabilidad de asumir pasivos y nuevos gastos y en qué montos, cuál es la situación financiera de otras entidades descentralizadas para identificar cuáles están en causal de liquidación y cómo podrán afectar las finanzas locales en los próximos años<sup>17</sup>.

## 2. Tipos de gasto y su estimación

Al igual que sucede con los ingresos, la estimación de los gastos a diez años dependerá del tipo de gasto que se requiera proyectar.

### a. Asociados a la nómina

Todos aquellos gastos que se relacionan con el pago de los emolumentos a los que tienen derecho los servidores públicos deben tener en cuenta el tipo de vinculación del servidor y el perfil profesional en el que se desempeña.

<sup>16</sup> El Grupo de Pasivos Contingentes de la Subdirección de Riesgos de la Dirección de Crédito Público y el Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha desarrollado metodologías para tratar las contingencias jurídicas y originadas en operaciones de crédito público. 3817700 extensión 2146.

<sup>17</sup> Sobre el particular se recomienda consultar una metodología de monitoreo, seguimiento y análisis de riesgos financieros de entidades descentralizadas territoriales, que se puede consultar en [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)

Hay que tener especial cuidado con proyectar adecuadamente el valor del salario y las contribuciones a la seguridad social y parafiscales inherentes a la nómina de los empleados públicos, pues el incremento de estos está supeditado al decreto anual que expide el gobierno nacional. En este caso, la estimación (mas no el incremento) debe hacerse como máximo con la proyección que hace el Banco de la República de la inflación esperada<sup>18</sup>.

Si bien la estimación real de todos los ítems reviste sumo cuidado, es necesario tener bien presente la proyección de los gastos por cesantías. Aquí debe identificarse si el servidor está cobijado por el régimen retroactivo o el régimen anualizado.

La estimación del costo de la planilla de trabajadores oficiales debe tener en cuenta todas las contraprestaciones acordadas en la convención colectiva de trabajo. No sobra advertir que los compromisos de la convención tan solo cobijan a los trabajadores oficiales, para lo cual debe identificarse plenamente la veracidad del tipo de vinculación del servidor.

En las entidades territoriales aún se realizan las llamadas órdenes de prestación de servicios. Por ello, aunque la recomendación es eliminar dicha práctica, de existir una nómina de este estilo, debe contabilizarse adecuadamente su costo. Ello requiere un sondeo exhaustivo de la documentación en todas las dependencias de la Administración, pues no es extraño encontrar incluso contrataciones de tipo verbal que pueden afectar la proyección del gasto.

## **b. Generales**

La estimación de los gastos de este tipo puede hacerse soportada en el comportamiento histórico y teniendo en cuenta la inflación esperada. Sin embargo, a mediano plazo es importante diagnosticar el procedimiento presupuestal y contractual que se utiliza para realizar este tipo de erogaciones. Los resultados de los estudios normalmente demuestran ineficiencia y sobrecostos que pueden ser eliminados mediante su centralización y el diseño por ejemplo de planes generales de compra para toda una vigencia, o estableciendo prioridades en el consumo de los servicios públicos.

Es importante tener en cuenta que en determinadas circunstancias el gasto de inversión puede generar gastos generales asociados que eventualmente no podrían ser financiados con rentas de destinación específica al sector que los causa.

## **c. Transferencias**

El cálculo de las transferencias a los organismos de control político, fiscal y disciplinario está reglado en las Leyes 617 de 2000, 1148 de 2007 y 1151 de 2007, artículo 134. Cuando se necesite, es importante tener en cuenta la inflación esperada y la inflación causada como elemento adicional en su estimación.

<sup>18</sup> Se recomienda a los administradores territoriales revisar los lineamientos sobre incrementos salariales que desarrolló el documento CONPES 3265 del 19 de enero de 2004, así como el Decreto 1919 de 2002, que regula el régimen mínimo prestacional de los trabajadores oficiales del nivel territorial.

Tenga en cuenta que el artículo 14 de la Ley 617 de 2000 prohíbe al sector central realizar transferencias que no hayan sido autorizadas por una ley de la República a las empresas de licores, a las loterías y a las instituciones de naturaleza financiera.

La estimación de las transferencias hechas para financiar las nóminas de pensionados debe basarse en el costo de la nómina actual. Es así porque a partir de la expedición de la Ley 100 de 1993 las entidades territoriales no pueden asumir directamente nuevos pensionados, salvo en los casos previstos por el régimen de transición.

Aunque el artículo 51 de la Ley 863 de 2003 establece que

“Para el cubrimiento de las obligaciones por concepto de bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales, los entes territoriales podrán utilizar hasta el cincuenta por ciento (50%) del saldo disponible en la cuenta del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999, aun cuando la reserva constituida no haya alcanzado el ciento por ciento (100%) del pasivo pensional. Conforme al reglamento que establezca el Gobierno Nacional, estos recursos podrán transferirse directamente a las entidades administradoras en nombre de los entes territoriales emisores, previa autorización del representante legal respectivo”...

para que esto sea posible debe conocerse el monto del pasivo, y ello solo es posible con el cálculo del pasivo actuarial<sup>19</sup>.

Sin perjuicio de la posibilidad de acceder a los recursos del Fonpet, es fundamental conocer el monto de la deuda actuarial para definir las alternativas más convenientes para provisionarla.

Un aspecto fundamental a estimar por parte de la Administración y que puede influir grandemente en el flujo normal de pagos de la entidad lo constituye el cobro de las cuotas partes pensionales y la necesidad de emitir bonos pensionales. Aunque en el mediano plazo se define la estrategia para darles solución a las contingencias que se presenten por esta razón mediante la identificación del pasivo actuarial, se hace necesario analizar cómo ha sido el comportamiento reciente de estos cobros, identificando el tipo de funcionarios, el tiempo en que fueron vinculados, hasta qué fecha trabajaron allí, etc., todo ello para establecer y prever posibles nuevos cobros en las siguientes vigencias<sup>20</sup>.

La Ley 100 de 1993 y el Decreto 1296 de 1994 establecieron la obligatoriedad de constituir los fondos de pensiones territoriales cuando se necesiten. El Decreto 810 de 1998 señaló de qué manera deben fondearse los patrimonios autónomos que respalden esos fondos, los que no pueden ser solo de papel o para justificar estructuras organizacionales. Además, la existencia de patrimonios autónomos

<sup>19</sup> La Dirección de Regulación y de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público provee la asesoría y las herramientas para hacer el cálculo del pasivo actuarial.

<sup>20</sup> Sobre el desahorro de recursos del FONPET se expidieron los Decretos 4105 de 2004 y 946 de 2006.

permite pagar mesadas, bonos y cuotas partes contra recursos distintos a los ingresos corrientes.

#### **d. Servicio de la deuda**

Corresponde este gasto al pago del capital, los intereses y algunos gastos asociados a la cancelación de la deuda pública que mantiene la entidad territorial. Su estimación depende de las condiciones contractuales en que se pactó cada crédito tales como la tasa de interés, el plazo, la gracia y las fechas de los desembolsos.

#### **e. Inversión**

La estimación de estos gastos está directamente relacionada con la puesta en práctica del programa de gobierno a través del Plan de Desarrollo. Aunque el objetivo de esta metodología no es profundizar en los procesos de identificación y formulación de proyectos que harán realidad el programa de gobierno, sí se considera prudente advertir que previa a esta etapa es necesario identificar la restricción presupuestal que existe para encaminar los proyectos.

Al respecto, se recuerda que no basta con identificar la destinación de las rentas, también es fundamental conocer sus vínculos contractuales con proyectos de inversión anteriores, con el servicio de la deuda o con el saneamiento fiscal. Durante las últimas vigencias y ante el menoscabo evidente de la situación fiscal territorial, muchas entidades utilizaron las facultades que les dio la ley para sanear sus finanzas a través de la reorientación de las rentas que se identificaron anteriormente como “reassignables”.

Una vez conocidas y estimadas las fuentes reales de inversión, será posible definir mediante el proceso social, técnico y político establecido en la Ley 152 de 1994, el gasto de inversión para los próximos 10 años.

### **C. Comparar los ingresos con los gastos sujetos a restricciones**

Identificados y estimados los tipos de ingresos y necesidades de gasto, se hace necesario hacer un cruce entre las fuentes y los usos para establecer si los recursos según su destinación son suficientes para financiar los gastos de funcionamiento y de inversión de la entidad. La importancia de este ejercicio radica en que una parte importante de los recursos de las entidades territoriales ha sido destinada desde la Constitución, las leyes o actos administrativos territoriales a financiar exclusivamente uno o determinados tipos de gasto. Por ejemplo, la participación de educación del sistema general de participaciones tan solo puede ser utilizada para financiar gastos de ese sector y no de otro. Por ello, no es posible afirmar que hay recursos suficientes para financiar las transferencias al concejo si la fuente de la que se dispone es la participación de educación.

Lo anterior debe hacerse porque salvo los llamados “ingresos corrientes de libre destinación”, la mayoría de las otras fuentes de ingreso de las entidades

territoriales tiene una destinación específica dada desde la Constitución Política en algunos casos o desde las leyes en otros. Estas destinaciones, salvo contadas excepciones, implican que en el mejor de los casos sea posible cancelar pasivos por concepto de un determinado gasto con la renta autorizada por las normas para sufragar ese tipo de gastos<sup>21</sup>. Por ejemplo, no es permitido utilizar recursos destinados a financiar el sector salud para cancelar gastos en infraestructura vial y mucho menos sus pasivos. Podría ser posible utilizar esos recursos de salud (siempre y cuando no provengan del sistema general de participaciones para salud) para cancelar pasivos acumulados de vigencias anteriores en el mismo sector<sup>22</sup>.

Un análisis adicional consiste en identificar los saldos, los posibles usos y las afectaciones contractuales y legales de los recursos que estén en caja en la tesorería, en cuentas bancarias y en inversiones financieras de corto y mediano plazo.

Así, conocidas las fuentes que se pueden destinar libremente al funcionamiento y aquellas que se deben utilizar exclusivamente en el financiamiento de determinado sector de inversión, se procede a definir el tipo de gasto que cada cual podrá financiar.

El procedimiento de comparación debe satisfacer las siguientes etapas:

1. Identificar y garantizar el financiamiento del gasto recurrente en funcionamiento e inversión. En el caso del gasto de funcionamiento se deben tener en cuenta además los límites que por categoría existen para dichos gastos en la Ley 617 de 2000 a partir de 2004.

<sup>21</sup> Los recursos del sistema general de participaciones de educación y salud no se pueden utilizar para cancelar pasivos acumulados de esos sectores.

<sup>22</sup> Al respecto debe tenerse en cuenta que tan solo en procesos de ajuste fiscal reglados de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 del Decreto 192 de 2001 y siguiendo los procedimientos del decreto 4515 de 2001 es posible aplicar cabalmente la autorización dada en el artículo 12 de la Ley 617 de 2000 para reorientar rentas de destinación específica a sufragar los pasivos acumulados de vigencias anteriores y los costos de un ajuste fiscal o para aplicar la autorización del artículo 76 de la Ley 715 de 2001 que permite financiar un proyecto de fortalecimiento institucional que implique sufragar los costos de un proceso de ajuste fiscal o cancelar pasivos causados antes del 31 de diciembre de 2000.

### Sector Central Departamental

CATEGORÍA	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN
Especial	50%
Primera	55%
Segunda	60%
Tercera y Cuarta	70%

### Asambleas Departamentales

CATEGORÍA	TOTAL REMUNERACIÓN DIPUTADOS		% ADICIONAL DE LA REMUNERACIÓN		PRESTACIONES SOCIALES, APORTES PARAFISCALES Y SEGURIDAD SOCIAL
Especial	30 S.M.L.M. x7x N° Diputados	MÁS	80	MÁS	SÍ
Primera	26 S.M.L.M. x7x N° Diputados	MÁS	60	MÁS	SÍ
Segunda	25 S.M.L.M. x7x N° Diputados	MÁS	60	MÁS	SÍ
Tercera y Cuarta	18 S.M.L.M. x7x N° Diputados	MÁS	25	MÁS	SÍ

Sobre las prestaciones sociales de los Diputados, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 2 de octubre de 2003 radicado con el número 1532 con ponencia de Augusto Arango Trejos, se pronunció aclarando el régimen prestacional y de seguridad social aplicable a los diputados, al cual debe restringirse el departamento de que se trate. En conclusión y hasta tanto el legislador se pronuncie, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 299 de la Constitución Nacional y la ley que lo desarrolle, el régimen prestacional de los diputados es el establecido en la Ley 6ª de 1945 y demás normas que la adicionen o la reformen.

LEY 6ª DE 1945, "ARTÍCULO 17. Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones: a) Auxilio de cesantía... b) Pensión vitalicia... c) Pensión de invalidez... d) Seguro por muerte... e) Auxilio por enfermedad... f) Asistencia médica... g) Los gastos indispensables del entierro...".

#### Contralorías Departamentales

CATEGORÍA	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN		PORCENTAJE DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN DEPARTAMENTAL INCLUIDOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS
Especial	2.2%	MÁS	0.2%
Primera	2.7%	MÁS	0.2%
Segunda	3.2%	MÁS	0.2%
Tercera y Cuarta	3.7%	MÁS	0.2%

Respecto a los gastos de las contralorías departamentales, debe recordarse la vigencia del artículo 134 de la Ley 1151 de 2007. Las contralorías departamentales están autorizadas a realizar gastos hasta por el valor transferido por los sectores central y descentralizado, siempre y cuando dichos gastos no se incrementen en términos constantes en relación con el año anterior.

#### Sector Central Municipal y Distritos

CATEGORÍA	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN
Especial	50%
Primera	65%
Segunda Y Tercera	70%
Cuarta, Quinta Y Sexta	80%

**Concejos Municipales y Distritos**

CATEGORÍA	VALOR MÁXIMO TOTAL HONORARIOS CAUSADOS x N° SESIONES AUTORIZADAS	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN
Especial	100% Salario Diario del Alcalde x150 Ordinarias. Si es necesario x 30 Extraordinarias	MÁS 1.5%
Primera	<=100% Salario Diario del Alcalde x150 Ordinarias. Si es necesario x 30 Extraordinarias	MÁS 1.5%
Segunda	<=100% Salario Diario del Alcalde x150 Ordinarias. Si es necesario x 30 Extraordinarias	MÁS 1.5%
Tercera	<=100% Salario Diario del Alcalde x 70 Ordinarias. Si es necesario x 12 Extraordinarias	MÁS 1.5%
Cuarta	<=100% Salario Diario del Alcalde x 70 Ordinarias. Si es necesario x 12 Extraordinarias	MÁS 1.5%
Quinta	<=100% Salario Diario del Alcalde x 70 Ordinarias. Si es necesario x 12 Extraordinarias	MÁS 1.5%
Sexta	<=100% Salario Diario del Alcalde x 70 Ordinarias. Si es necesario x 12 Extraordinarias	MÁS 1.5%

$$\frac{\leq \text{Salario Mensual del Alcalde}}{30} \rightarrow \text{Salario Diario del Alcalde}$$

Es fundamental comprender que el cálculo de los honorarios para los concejales es un techo máximo que no necesariamente se debe alcanzar. Los honorarios se cancelan por asistencia efectiva a la sesión, así, si un concejal no asiste a la sesión no se le pagan honorarios por la misma. Asimismo, un manejo adecuado de la agenda de la Corporación Administrativa puede llevar a eliminar la necesidad de convocar a sesiones extraordinarias e incluso a algunas ordinarias<sup>23</sup>.

Todos los municipios cuyos ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior no superaron los \$1.000.000.000,00 (mil millones de pesos), pueden adicionar a los honorarios de los concejales hasta 60 S.M.L.M. en lugar de los porcentajes arriba descritos para funcionamiento. (Pueden ser menos de 60).

<sup>23</sup> La Ley 1148 de 2007 determinó que los seguros de vida y salud de los municipios de categorías 4, 5 y 6 deben ser contratados por el sector central local y que dichos gastos no afectan los límites al gasto de la ley 617 de 2000. Asimismo, que los municipios de categorías 5 y 6 podrán contratar las pólizas de seguros de vida en forma asociada, a través de la Federación de Municipios.

**Personerías Municipales Y Distritales<sup>24</sup>**

CATEGORÍA	APORTES
Especial	1.6% I.C.D.L.
Primera	1.7% I.C.D.L.
Segunda	2.2% I.C.D.L.
Tercera	350 S.M.L.M.
Cuarta	280 S.M.L.M.
Quinta	190 S.M.L.M.
Sexta	150 S.M.L.M.

**Contralorías Municipales Y Distritales**

CATEGORÍAS	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN
Especial	2.8%
Primera	2.5%
Segunda de más de 100.000 habitantes	2.8%
Segunda hasta 100.000 habitantes, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta	No tienen Contraloría

Respecto a los gastos de las contralorías municipales, debe recordarse que a partir de 2005 no podrán aumentar por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República para cada vigencia.

Las contralorías municipales están autorizadas a realizar gastos financiados con las transferencias de los sectores central y descentralizado únicamente hasta el valor expresado como porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación. De acuerdo con conceptos de la Contraloría General de la República, de la Auditoría General de la Nación y de la DAF, el valor máximo del gasto de las contralorías municipales y por tanto de los aportes que reciban no puede superar los porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación del sector central establecidos en el artículo 10 de la Ley 617 de 2000. Esto significa que el aporte del sector descentralizado sumado al del sector central no puede superar ese porcentaje.

- Identificar y garantizar los compromisos contractuales y presupuestales existentes en los diversos sectores de inversión. Por ejemplo, vigencias futuras para determinado proyecto de inversión estratégica o concesión, o para el servicio de la deuda pública<sup>25</sup>.
- En la medida que ya ha sido identificado el pasivo exigible y contingente, se hace necesario establecer la programación de pagos del mismo de tal manera que se respeten las destinaciones específicas de las normas y se garantice la cancelación en un período razonable de tiempo para que los acreedores no paralicen el normal funcionamiento de la Administración a través de tutelas y embargos.

<sup>24</sup> Los gastos relacionados con los salarios y prestaciones de los personeros están a cargo de los municipios, antes que los deben cancelar a través de la sección presupuestal "Personería".

<sup>25</sup> Al respecto, se recuerda que a partir de la terminación del período de transición del artículo 8 de la Ley 819 de 2003 no es dable a las entidades territoriales programar gastos que no se harán efectivos en la vigencia fiscal. Los gastos que requieran pasar una vigencia deben hacerse bajo el expediente de la vigencia futura, no de la reserva presupuestal.

4. Finalmente, financiado el gasto recurrente, cubiertos los compromisos de vigencias futuras y el servicio de la deuda vigente, definida la forma como se cancelarán las acreencias acumuladas de vigencias anteriores y las contingencias, se podrá establecer el monto de los recursos libres de afectación que se utilizarán en la financiación de gastos de inversión.

### **D. Estimación de recursos complementarios para aumentar gastos de inversión sujetos a restricciones**

Una vez hecho el cruce entre ingresos y gastos respetando las destinaciones específicas, se visualizan para la Administración las posibilidades reales de financiar “nuevos gastos de inversión”<sup>26</sup>.

El resultado del cruce entre ingresos y gastos puede evidenciar tres situaciones: 1) la imposibilidad de iniciar con fuentes propias nuevos proyectos de inversión; 2) hacer ver que los ahorros existentes no son suficientes para financiar el costo total de los proyectos que se espera programar en el Plan de Desarrollo; o 3) mostrar que existen recursos sin afectación para financiar el programa de gobierno. Veamos.

#### **1. No existen fuentes propias para financiar nuevos gastos de inversión**

En esta situación podemos encontrar entidades con diferentes realidades.

El caso extremo es el de aquellas entidades cuya acumulación de pasivos de vigencias anteriores es tan alta que todo el proceso normal de funcionamiento y de inversión está paralizado por la presencia generalizada de fallos judiciales en contra. Por ejemplo, tutelas que protegen los derechos fundamentales de pensionados que no reciben su mesada, embargos contra las cuentas en las que se manejan determinadas rentas públicas con el fin de asegurar el pago de acreencias a servidores públicos de la Administración por el no pago oportuno de sus salarios, a proveedores por la no cancelación del monto final de un contrato o a entidades de seguridad social por el no giro de los aportes de pensiones, salud o riesgos profesionales<sup>27</sup>.

Otro ejemplo es el de aquellas entidades que sin presentar acumulación de pasivos de vigencias anteriores han copado el uso de sus fuentes disponibles para inversión.

Obviamente, la recomendación es diferente en los dos casos y también diferirá para las entidades que se encuentran entre las dos situaciones descritas.

<sup>26</sup> Se utiliza la expresión “nuevos gastos de inversión” porque se debe entender que existe gasto de inversión que ha venido siendo financiado normalmente por la entidad y sobre el que la nueva Administración tendrá mucho que hacer pero en el campo de la eficiencia. Son ejemplos, el gasto recurrente en educación (pago de docentes), salud (profesionales de la salud, régimen subsidiado, etc.), otros (financiamiento de Umata y Comisarías de Familia), etc.

<sup>27</sup> Sobre los embargos, es importante recordar que el artículo 21 del Decreto 028 de 2008 establece que los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables. Asimismo, que las medidas cautelares relacionadas con obligaciones laborales se harán persiguiendo los ingresos corrientes de libre destinación de la entidad.

## a. Los casos extremos de crisis fiscal

En el ejemplo extremo la prioridad para la comunidad y para la Administración es el saneamiento de sus pasivos. Ningún programa de gobierno que se traduzca en Plan de Desarrollo desconociendo los problemas fiscales de la entidad podrá ser cumplido sin profundizar la crisis fiscal de la entidad.

En estos casos deberá recurrirse a las herramientas legales contenidas en las Leyes 358 de 1997<sup>28</sup>, 550 de 1999<sup>29</sup> y 617 de 2000 para diseñar programas de ajuste que garanticen la viabilidad fiscal de la entidad y el cumplimiento de sus competencias en materia de provisión de bienes y servicios públicos autorizados en la Constitución y en la Ley.

A continuación se presenta un esquema de diagnóstico y posibles medidas de acción cuya profundidad estará sujeta a la gravedad de la problemática identificada. El tiempo de duración del ajuste depende de la magnitud del pasivo y del valor del ahorro y rentas "reassignables" que pueda destinar la entidad para su cancelación.

### • Esquema

El estricto cumplimiento de la Ley 617 de 2000 permite como mínimo la no generación de déficit adicional por funcionamiento y en el mejor de los casos garantiza ahorros importantes de ingresos propios que pueden ser destinados a estos menesteres.

Si dichos ahorros no son suficientes y la magnitud del pasivo hace imposible diseñar un plan de pagos creíble, se debe estudiar seriamente la posibilidad de formalizar un programa de saneamiento fiscal y financiero en los términos del Decreto 192 de 2001 (artículo 11)<sup>30</sup> y haciendo uso de la autorización contenida en el artículo 12 de la Ley 617 de 2000 reorientar rentas "reassignables" por el tiempo que ello sea necesario al saneamiento fiscal de la entidad<sup>31</sup>.

En el peor de los casos la solución a la problemática del pasivo puede estar en la promoción de un acuerdo de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999<sup>32</sup>.

### • Posibles medidas

A partir de la problemática identificada el marco fiscal de mediano plazo debe sustentarse en un plan que establezca las acciones, medidas y metas que conducirán a cumplir con los límites de gasto y endeudamiento legales y/o a mejorar la situación fiscal y administrativa de la entidad territorial. Las acciones y medidas deberán estar orientadas, entre otros, al logro de los siguientes objetivos:

<sup>28</sup> Para un análisis detallado de las implicaciones de la Ley 358 de 1997 y su metodología de cálculo lo invitamos a revisar el documento "Lineamientos para el análisis de la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales", disponible en [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co); asimismo, el anexo a este documento que actualiza dichos cálculos con los cambios introducidos por las Leyes 795, 819 de 2003 y la Resolución trimestral de la Superintendencia Financiera sobre coberturas de riesgo.

<sup>29</sup> Los lineamientos básicos sobre los acuerdos de reestructuración de pasivos han sido esbozados en la cartilla "Ley 550 de 1999" disponible en [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)

<sup>30</sup> Al respecto, se sugiere revisar las cartillas publicadas por la Dirección General de Apoyo Fiscal sobre la puesta en marcha de un programa de ajuste. Ver esta Guía y el documento "Lineamientos para el análisis de la capacidad de pago de las entidades territoriales" en [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)

<sup>31</sup> En estas situaciones es necesario tener en cuenta los procedimientos establecidos en el Decreto 4515 de 2007 que reglamenta el artículo 19 de la Ley 819 de 2003.

<sup>32</sup> La Ley 1116 de 2006 dejó vigente la posibilidad de que las entidades territoriales acudan a la reestructuración de sus pasivos para recuperar su viabilidad fiscal.

- a) Cumplir los indicadores y los límites de las leyes de disciplina fiscal;
- b) Generar ahorro corriente positivo y superávit total en todos y cada uno de los años de vigencia del programa;
- c) Incrementar el recaudo de ingresos;
- d) Disminuir y racionalizar gastos;
- e) Mejorar el perfil de la deuda y las condiciones de repago;
- f) Fortalecer la eficiencia en las áreas de gestión de personal, financiera y administrativa.

Las acciones y medidas que se planteen deben ser viables y efectivas para mantener en el tiempo el cumplimiento de los indicadores legales o dar solución a la problemática que impida cumplir con la estimación y el logro de los objetivos planteados. Es deseable que su diseño supere la visión coyuntural y que busque resultados perdurables. El Plan de acción, de acuerdo con la visión que de la situación fiscal de la entidad se tenga, podría contener dos tipos de acciones.

1. Acciones de rápida ejecución e inmediato resultado y de impacto significativo, individual o en conjunto, en las cuentas del ente territorial que tiendan a resolver en el corto plazo la magnitud del déficit y el ahogo financiero. Son ejemplos de este tipo de acciones las siguientes:
  - Refinanciar la deuda vigente en condiciones más favorables para la entidad.
  - Depurar y recuperar cartera de los contribuyentes más representativos.
  - Ajustar el presupuesto a las posibilidades reales de la entidad y reducir rápidamente aquellos gastos que no cuentan con financiación o aquellos gastos redundantes o injustificados (congelación de nóminas, remuneración de servicios técnicos), racionalización de las plantas de personal adecuándolas a las verdaderas necesidades de la Administración.
2. Acciones de impacto a mediano y largo plazo. Especialmente aquellas que se orientan a sanear de manera perdurable las finanzas de la entidad y a fortalecer la capacidad de gestión financiera, administrativa y de personal. Como ejemplo de este tipo de acciones tenemos:
  - Reformas a la administración tributaria (actualización de censos de contribuyentes, adopción de programas de fiscalización y control, eliminación de trámites innecesarios, refuerzos al régimen de

sanciones, racionalización del régimen de exenciones y descuentos, simplificación de tarifas).

- Aplicación de normas actualizadas en materia financiera (código de rentas, estatuto orgánico de presupuesto, y plan general de la contabilidad pública); organización de una administración financiera integrada y en consonancia con las funciones básicas de una administración moderna (rentas, presupuesto, tesorería y contabilidad).
- Rediseño de la estructura orgánica de la administración central, descentralizada, órganos de control y corporación de elección popular<sup>33</sup>.
- Adopción de planes de retiro de personal por supresión de cargos<sup>34</sup>.
- Establecimiento de un sistema adecuado de gestión de personal (procedimientos de selección, evaluación, promoción y control, elaboración de manuales de procesos y procedimientos, etc.).
- Actualización de la historia laboral de los empleados y cálculo del pasivo pensional de la entidad.
- Capitalización de los fondos de pensiones territoriales.
- Cobro de cuotas partes pensionales.
- Revisión de la legalidad de las pensiones vigentes.
- Enajenación de activos y otros derechos, y fomento a la participación privada en la prestación de servicios.

Así mismo, es importante establecer un cronograma de ejecución para operacionalizar cada una de las acciones seleccionadas, con el fin de puntualizar las metas, las actividades, los responsables y el tiempo para ejecutarlas, de manera que se pueda verificar su avance y cumplimiento.

Es necesario cuantificar el costo de las acciones contempladas, tales como el valor de los gastos que se deben pagar como consecuencia de los planes de retiro por supresión de cargos, los pasivos laborales adeudados a dicho personal, la compra de equipos, etc.

#### **b. No hay crisis fiscal, pero las fuentes para iniciar nuevos gastos de inversión están copadas**

Mientras las fuentes para financiar inversión estén copadas, lo más responsable es evitar embarcar a la entidad en la ejecución de un Plan de Desarrollo que podría desestabilizar la situación fiscal de la Administración y ubicarla en las condiciones descritas en el literal anterior.

<sup>33</sup> Al respecto, la Dirección General de Apoyo Fiscal ha diseñado la Cartilla "Estrategia Institucional" que está a su disposición en [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)

<sup>34</sup> Tenga en cuenta que estas decisiones deben estar soportadas en estudios técnicos y previa revisión de cumplimiento de todos los requisitos que establece la ley según el tipo de vinculación de los servidores públicos territoriales.

Como se expresó en la introducción de este apartado, una opción clara es trabajar en la “eficiencia” con que se viene realizando la inversión que tiene financiamiento. Administrar los recursos de manera tal que con la misma cantidad sea posible mejorar la prestación de los bienes y servicios que demanda la comunidad, puede traer mejores dividendos que iniciar nuevos proyectos sin que se cuente con fuentes reales para financiarlos.

Si lo anterior no es suficiente, para financiar nuevo gasto de inversión<sup>35</sup> deberá tener en cuenta que la estimación de ingresos y gastos a diez años debe mostrar que la entidad tendrá en todas las vigencias capacidad legal de pago, que de acuerdo a su categoría cumplirá con los límites de gasto del sector central y de transferencias a la corporación administrativa y a los órganos de control y que su deuda será sostenible.

Adicionalmente, debe tenerse muy en cuenta que el incumplimiento de los indicadores de las leyes de disciplina fiscal por parte de una entidad territorial tiene entre otras consecuencias que la Nación esté formalmente impedida para brindar apoyo a la misma (artículos 80 de la Ley 617 de 2000, 19 de la Ley 819 de 2003 y 7 del Decreto 4515 de 2007).

## **2. El ahorro disponible no es suficiente para financiar la totalidad del programa de gobierno**

Las entidades en esta situación cuentan normalmente con recursos libres de afectación que, en primer lugar, provienen de cumplir con los límites de gasto de la Ley 617 de 2000 ya descritos en apartado anterior (llamados ahorro propio); en segundo lugar, del sistema general de participaciones de educación, salud y propósito general; en tercer lugar, de regalías directas y/o compensaciones por la explotación de recursos naturales no renovables; en cuarto lugar, de la sobretasa a la gasolina<sup>36</sup>; y en quinto lugar del impuesto al transporte de hidrocarburos.

Sin embargo, los mismos no son suficientes para financiar el programa de gobierno y por ello deben gestionar fuentes complementarias como los recursos de contrapartida, las donaciones y el endeudamiento.

Respecto a los recursos de contrapartida y las donaciones lo fundamental es conocer el procedimiento formal para acceder a este tipo de fuentes. Es importante, en el caso de los municipios, ponerse en contacto con la Secretaría de Planeación Departamental, entidad que les asesorará en cuanto al procedimiento para encaminar un proyecto a través del banco de proyectos y sobre las posibilidades de apoyo en el Departamento.

Asimismo, sin perjuicio de los ministerios sectoriales, es importante establecer contacto con el Departamento Nacional de Planeación, entidad que le suministrará la asesoría necesaria sobre el tipo de proyectos que se pueden financiar con dichas fuentes y su capacidad de apalancar proyectos.

<sup>35</sup> En este caso le aplica la reflexión presentada en el siguiente apartado (2).

<sup>36</sup> Tan solo en los casos en que la sobretasa ha sido destinada por acto administrativo territorial a financiar gastos de inversión.

Por ejemplo, en el Departamento Nacional de Planeación le pueden informar que el Fondo Nacional de Regalías en virtud de lo ordenado por el artículo 48 la Ley 863 de 2003 deberá descontar a título de inversión regional el 50% para destinarlo al Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). Además, que se ha decidido en el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 116 de la Ley 1151 de 2007) que los proyectos de inversión que se podrán financiar con el 50% restante estarán dirigidos principalmente a recuperar el canal navegable y atender inundaciones del río Magdalena, prevenir y atender desastres y calamidades a nivel nacional, recuperar el Macizo Colombiano y ampliar coberturas en el sector de educación en los estratos más pobres de la población.

El endeudamiento público surge ante la necesidad de financiar la parte del plan de desarrollo que no se puede atender con el ahorro propio y las rentas destinadas por la Constitución y la ley al gasto de inversión. Aunque podría entenderse que lo principal es identificar dichas necesidades de financiamiento, es de suma importancia tener en cuenta que el nivel de endeudamiento está restringido por la capacidad de la entidad para asumir el costo financiero de determinado monto de crédito. Así, es posible encontrar entidades con altas necesidades de recursos de crédito para financiar su plan de desarrollo, pero con una muy baja capacidad de pago de la deuda.

La Ley 358 de 1997 ha establecido la forma de evaluar la capacidad de pago de las entidades territoriales a través de los indicadores de solvencia y sostenibilidad<sup>37</sup> que miden la relación de los intereses de la deuda con el ahorro operacional y del saldo de la deuda con los ingresos corrientes respectivamente. Asimismo, la Ley 819 completó dicha forma de medir la sostenibilidad del endeudamiento a través de la relación que existe entre el pago de intereses y el ahorro primario<sup>38</sup>.

Así las cosas, con el fin de garantizar un monto sostenible de deuda las entidades territoriales no pueden superar en cada vigencia las siguientes relaciones<sup>39</sup>:

$$\frac{\text{Intereses}}{\text{Ahorro Operacional}} * 100 \leq 40\%$$

$$\frac{\text{Saldo de la Deuda}}{\text{Ingresos Corrientes}} * 100 < 80\%$$

Adicionalmente, deben fijar metas anuales de superávit primario que les permitan asegurar a mediano plazo un monto de deuda pública que puedan servir cumplidamente. En este sentido se recomienda la siguiente relación:

<sup>37</sup> Más adelante en la cartilla se explican dichos indicadores con los cambios traídos por las Leyes 795 y 819 de 2003 y por la Resolución de cobertura de riesgo de la Superintendencia Financiera.

<sup>38</sup> La cartilla actualizada sobre la aplicación de la Ley 819 de 2003 tiene una explicación de este indicador de sostenibilidad de la deuda.

<sup>39</sup> Un análisis más profundo del cálculo de los indicadores de endeudamiento se hace al final en el anexo de esta cartilla.

Ahorro Primario \*  $100 \geq 100\%$  o  $\leq 100\%$ <sup>40</sup>

### Intereses

No obstante lo anterior, es necesario que la entidad evalúe cuatro aspectos que si bien no son formales sí están presentes dentro de su realidad fiscal y afectan su capacidad de pago. Se trata de la posibilidad real de refinanciar la deuda, el hecho de que la entidad se endeuda con tasas de interés variable, la existencia de déficit acumulado de vigencias anteriores y la financiación sectorial de la inversión.

Si bien el indicador del artículo segundo de la Ley 819 sugiere que lo importante es mantener un ahorro primario suficiente para evitar situaciones de crecimiento excesivo de deuda. Una forma de lograrlo es estabilizando la deuda en el tiempo, fijando metas de ahorro primario iguales o superiores al pago de los intereses, con ello la entidad territorial no tendría atrasos de pagos del servicio de su deuda si tiene acceso asegurado a recursos frescos de crédito. Es decir, que es perfectamente posible renegociar su pago con las entidades financieras o que es factible acudir al mercado de capitales a través de la emisión de bonos para buscar el pago del capital.

Por ello, es fundamental que la entidad evalúe su posición en el mercado crediticio e identifique si le es fácil que las entidades financieras conviertan la renegociación del pago del capital en una práctica normal o emitir bonos. Si la conclusión es que ello no le es posible, se recomienda construir el marco fiscal de mediano plazo de tal manera que el ahorro primario proyectado sea suficiente no solo para cancelar los intereses, sino también para amortizar el capital de la deuda.

Respecto a los intereses, recuerde que actualmente el principal riesgo financiero que afronta el portafolio de la deuda de las entidades territoriales es el de tasa de interés y de tipo de cambio. El portafolio de su deuda interna está contratado a tasa variable (DTF) y el saldo de la deuda externa está influido por la tasa de cambio. Así, la cuantificación del riesgo está directamente relacionada con el comportamiento de la DTF y de la TRM.

Estas tasas presentan variaciones históricas que las caracterizan como las más volátiles del mercado. Por ello, la ley de responsabilidad fiscal exige que al calcular los indicadores de endeudamiento se tenga en cuenta esta característica y se cree una especie de colchón que mida al momento de la contratación de la operación de crédito si la entidad territorial podrá cubrir el pago de los intereses de dicho crédito cuando las tasas DTF o TRM sufran cambios importantes<sup>41</sup>.

Respecto al pasivo, es fundamental tener en cuenta que aunque la norma no involucra la existencia de acreencias acumuladas de vigencias

<sup>40</sup> La cartilla actualizada sobre la aplicación de la Ley 819 de 2003 analiza de manera profunda el comportamiento del indicador del ahorro primario, concluyendo que evidenciar déficit primario en una o varias vigencias en el Marco Fiscal de Mediano Plazo no significa necesariamente que la deuda pública de esa entidad territorial sea insostenible. En estos casos, la deuda puede ser sostenible si la magnitud de ese déficit primario es compensada por superávits primarios programados de forma realista en otras vigencias, dentro de un horizonte de diez años. Recomendamos analizar concienzudamente dicha cartilla.

<sup>41</sup> Al respecto, la Superintendencia Financiera expide cada trimestre una resolución por medio de la cual se definen los porcentajes de cobertura de riesgo de tasa de interés y de tasa de cambio para efectos de la proyección de los intereses y del saldo de la deuda de los entes territoriales.

anteriores en el cálculo de la capacidad de pago, es muy importante tener en cuenta que la existencia del mismo alterará el flujo normal de pagos de la entidad en el momento en que se decida a cancelarlo o porque sea obligada a hacerlo a través de procesos jurídicos<sup>42</sup>.

Respecto a la financiación sectorial, tenga en cuenta que las destinaciones específicas establecidas desde la Constitución y la ley para algunos recursos hacen que la garantía real para servir un crédito no esté siendo medida totalmente por los indicadores de endeudamiento.

Por ejemplo, la Administración puede estar interesada en financiar un proyecto de inversión en cultura por 3.000 millones de pesos y al revisar sus indicadores de endeudamiento se encuentra que está en instancia de endeudamiento autónomo, pero que las rentas que puede utilizar para cancelar el servicio de la deuda (amortizaciones e intereses) no son suficientes para firmar el contrato de empréstito. Esto sucede porque los indicadores de endeudamiento califican la capacidad global de pago, pero no la capacidad sectorial.

Por último, es imprescindible identificar las garantías de cada una de las operaciones realizadas como un elemento que permitirá establecer el grado de libertad para comprometer gasto con las rentas que se emplean para servir la deuda<sup>43</sup>.

### **3. El ahorro es suficiente para financiar el programa de gobierno volcado en el plan de desarrollo**

Sin perjuicio del procedimiento contemplado en la Ley 152 de 1994 sobre el plan de desarrollo, se llama la atención en la necesidad de velar por el cumplimiento de las normas de disciplina fiscal de tal manera que el cumplimiento de las expectativas de las entidades en esta situación se sustente en el respeto a los indicadores de límite al gasto de funcionamiento de la Ley 617 de 2000, de endeudamiento de la Ley 358 de 1997 y de responsabilidad fiscal de la Ley 819 de 2003.

<sup>42</sup> Recuerde el lector que en un apartado anterior se hace un análisis más profundo del tema del pasivo.

<sup>43</sup> Aunque formalmente la garantía no es necesariamente la fuente de pago del servicio de la deuda, las destinaciones específicas dadas desde la Constitución y la ley, así como la práctica comercial han llevado a que la garantía sea también fuente de pago de la deuda pública contratada.



ANEXO  
**ANEXO**

## **Modificaciones al cálculo de la capacidad de pago: Leyes 358 de 1997, 795 de 2003, 819 de 2003 y Resolución 1067 de 2007**

El artículo 364 de la Constitución Política dispuso como principio general que el endeudamiento de las entidades territoriales no puede exceder su capacidad de pago. La Ley 358 de 1997 desarrolla este mandato constitucional y asocia de manera directa la capacidad de pago a la generación de ahorro operacional.

La incorporación del concepto de ahorro operacional obedece a la necesidad de medir el potencial de recursos de que dispone una entidad territorial para cubrir el servicio de la deuda y los proyectos de inversión, una vez financiados los gastos fijos<sup>44</sup>. Los indicadores previstos por la ley para calcular el nivel de endeudamiento, son: Interés Deuda/Ahorro Operacional y Saldo de la deuda/Ingresos Corrientes. La aplicación de estos conceptos permite determinar si el flujo del crédito compromete o no la estabilidad financiera de la entidad deudora en el corto, mediano o largo plazo. El primer indicador hace una evaluación de la liquidez con que cuenta una entidad para responder por el compromiso financiero en el corto plazo; el segundo considera la sostenibilidad de la deuda en un período de tiempo mayor a un año.

La aplicación de la Ley 358 de 1997 fue reglamentada entre otros actos mediante los Decretos 696 de 1998, sobre el endeudamiento en el sector central, y 610 de 2002 y 3480 de 2003 sobre el endeudamiento del sector descentralizado.

### **Modificaciones**

- La Ley 715 de 2001 modificó la base para calcular el ahorro operacional al definir que el sistema general de participaciones destinado a gasto social en educación y salud no puede ser utilizado para apalancar nuevo endeudamiento. En consecuencia, los ingresos corrientes y los gastos de funcionamiento de los que trata la Ley 358 de 1997 no deben contemplar los recursos que entran por la participación en educación y salud, ni los gastos que se financian con los mismos.
- El artículo 114 de la Ley 795 de 2003 derogó los artículos 4° y 5° de la Ley 358 de 1997. Esto significa que a partir de la vigencia de dicha norma no existe la instancia de endeudamiento intermedia (semáforo amarillo). Por ello, se entiende que la instancia de endeudamiento crítica (semáforo rojo) comienza cuando el indicador intereses sobre ahorro operacional es mayor al 40% y/o cuando el indicador saldo de la deuda sobre ingresos corrientes es superior al 80%.

En este sentido debe leerse el artículo 14 de la Ley 819 de 2003 cuando envía a la entidad territorial a realizar los procedimientos que exige la

<sup>44</sup> Los necesarios para garantizar la normal operación y funcionamiento de la entidad, así como los derivados de decisiones judiciales o legales.

Ley 358 de 1997 una vez se ha superado la instancia de endeudamiento autónomo. Así, si al realizar los cálculos que exige la ley 358 de 1997, la entidad territorial y la institución financiera encuentran que el indicador de solvencia supera el 40% o el de sostenibilidad el 80% deberán entender que la operación tendrá que contar con la respectiva autorización de endeudamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Ley 819 de 2003 incorporó nuevos elementos al cálculo de los indicadores de endeudamiento.

- El artículo 14 estableció que la capacidad de pago de las entidades territoriales se analizará para todo el período de vigencia del crédito que se contrate y que la proyección de los intereses y el saldo de la deuda tendrán en cuenta los porcentajes de cobertura de riesgo de tasa de interés y de tasa de cambio que serán definidos por la Superintendencia Financiera.

Actualmente, el principal riesgo financiero que afronta el portafolio de la deuda de las entidades territoriales es el de tasa de interés y de tipo de cambio. El portafolio de su deuda interna está contratado a tasa variable (DTF) y el saldo de la deuda externa está influido por la tasa de cambio. Así, la cuantificación del riesgo está directamente relacionada con el comportamiento de la DTF y de la TRM.

Estas tasas presentan variaciones históricas que las caracterizan como las más volátiles del mercado. Por ello, la ley de responsabilidad fiscal exige que al calcular los indicadores de endeudamiento se tenga en cuenta esta característica y se cree una especie de colchón que mida al momento de la contratación de la operación de crédito si la entidad territorial podrá cubrir el pago de los intereses de dicho crédito cuando las tasas DTF o TRM sufran cambios importantes.

Así, la Superintendencia Financiera define cada trimestre los porcentajes de cobertura de riesgo de tasa de interés y de tasa de cambio para efectos de la proyección de los intereses y del saldo de la deuda de los entes territoriales.

- El Artículo 15 reglamentó los créditos de tesorería en las entidades territoriales al establecer que se destinarán exclusivamente a atender insuficiencia de caja de carácter temporal durante la vigencia fiscal y deberán cumplir con las siguientes exigencias:
  - a) No podrán exceder la doceava de los ingresos corrientes del año fiscal;
  - b) Serán pagados con recursos diferentes del crédito;
  - c) Deben ser pagados con intereses y otros cargos financieros antes del 20 de diciembre de la misma vigencia en que se contraten;

- d) No podrán contraerse en cuanto existan créditos de tesorería en mora o sobregiros.
- El artículo 16 estableció que a partir del 1° de enero de 2005, sin perjuicio de lo establecido en las normas de endeudamiento territorial, para la contratación de nuevos créditos por parte de los departamentos, distritos y municipios de categorías especial, 1ª y 2ª será requisito la presentación de una evaluación elaborada por una calificadora de riesgos, vigilada por la Superintendencia de Valores en la que se acredita la capacidad de contraer el nuevo endeudamiento.
  - El artículo 17 definió que las entidades territoriales deberán invertir sus excedentes transitorios de liquidez en Títulos de Deuda Pública Interna de la Nación o en títulos que cuenten con una alta calificación de riesgo crediticio o que sean depositados en entidades financieras calificadas como de bajo riesgo crediticio. Al respecto, el Decreto 1525 de 2008, reglamentó la materia (ver artículo 49).
  - El artículo 18 indicó que los Institutos de Fomento y Desarrollo o las instituciones financieras de propiedad de las entidades territoriales podrán realizar operaciones activas de crédito con las entidades territoriales, siempre y cuando lo hagan bajo los mismos parámetros que rigen para las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera.
  - El artículo 19 prohibió a la Nación otorgar apoyos financieros directos o indirectos a las entidades territoriales que no cumplan las disposiciones de las Leyes 358 de 1997 y 819 de 2003. En consecuencia, la Nación no podrá prestar recursos, cofinanciar proyectos, garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recursos, distintos de los señalados en la Constitución Política.
  - El artículo 20 estableció que ninguna entidad territorial podrá realizar operaciones de crédito público que aumenten su endeudamiento neto cuando se encuentren en mora por operaciones de crédito público contratadas con el Gobierno Central Nacional o garantizadas por este.
  - El artículo 21 definió que las instituciones financieras y los institutos de fomento y desarrollo territorial, para otorgar créditos a las entidades territoriales, exigirán el cumplimiento de las condiciones y límites que establecen las Leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003. Los créditos concedidos en infracción de lo dispuesto no tendrán validez y las entidades territoriales beneficiarias procederán a su cancelación mediante devolución del capital, quedando prohibido el pago de intereses y demás cargos financieros al

acreedor. Mientras no se produzca la cancelación se aplicarán las restricciones establecidas en la Ley 819 de 2003.

## Conceptos básicos de la Ley 358 de 1997 actualizados

Teniendo en cuenta las modificaciones mencionadas así como la doctrina establecida hasta la fecha, se encuentra que para cada uno de los años en que esté vigente el crédito a contratar los conceptos básicos de la Ley 358 de 1997 son:

- 1. Intereses a calcular anualmente y durante toda la vigencia del nuevo crédito. Deben incluir la cobertura de riesgo establecida por la Superintendencia Financiera mediante resoluciones que se actualizan cada trimestre, de acuerdo con la realidad de estos mercados.**

*Los pagados durante la vigencia + los causados que van a ser pagados en el resto de la vigencia + los de los créditos de corto plazo + los de sobregiros + los de mora + los del nuevo crédito que deban ser cancelados en la vigencia.*

- 2. Saldo anual de la deuda a calcular anualmente y durante toda la vigencia del nuevo crédito**

*Saldo de capital a 31 de diciembre de la vigencia anterior + desembolsos efectivamente realizados a la fecha de cálculo + desembolsos por realizar en el resto de la vigencia, incluidos los del nuevo crédito - amortizaciones efectivamente realizadas a la fecha de cálculo - amortizaciones por realizar en el resto de la vigencia, incluidas las del nuevo crédito<sup>45</sup>.*

- 3. Saldo de deuda de la vigencia anterior**

*Saldo de capital sobre los créditos vigentes a 31 de diciembre del año anterior.*

- 4. Ahorro operacional**

*Es el resultado de restar de los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales<sup>46</sup>. Sobre estos conceptos es necesario hacer algunas precisiones:*

### a) Ingresos Corrientes

La información sobre ingresos corrientes corresponde a los ingresos presupuestados y efectivamente recibidos por la entidad territorial en la vigencia fiscal inmediatamente anterior, incluidos los ingresos

<sup>45</sup> Para efectos del artículo 15 de la Ley 358 de 1997, se entiende como deuda neta la suma del saldo de la deuda de la vigencia anterior + desembolsos realizados a la fecha de cálculo - amortizaciones realizadas a la fecha de cálculo.

<sup>46</sup> Parágrafo artículo 2º, Ley 358 de 1997.

por recuperación de cartera tributarios y no tributarios. Para estos efectos, las Leyes 358 de 1997 y 715 de 2001 consideran ingresos corrientes<sup>47</sup>:

- Los tributarios
- Los no tributarios
- Las regalías
- Las compensaciones monetarias efectivamente recibidas
- El Sistema General de Participaciones de Propósito General
- Los rendimientos financieros<sup>48</sup>
- Los recursos del balance<sup>49</sup>

Así mismo, para efectos del cálculo del ahorro operacional, no deben ser considerados como ingresos corrientes los siguientes:

- Los recursos de cofinanciación;
- El producto de las cuotas de fiscalización percibido por los órganos de control fiscal;
- Los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal convencional, las entidades territoriales estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar;
- Los activos, inversiones y rentas titularizadas;
- El producto de los procesos de titularización;
- Los recursos del Sistema General de Participaciones de Educación y Salud;
- El producto de la venta de activos fijos;
- El 20% de las estampillas que de acuerdo con el artículo 47 de la Ley 863 de 2003 se destina a los fondos de pensiones.
- Las reservas presupuestales de la vigencia anterior incorporadas en el presupuesto de la vigencia actual, de acuerdo con lo establecido por el artículo 8 de la Ley 819 de 2003; y
- Los excedentes financieros de las entidades descentralizadas que se transfieran a la administración central;

#### **b) Gastos de funcionamiento y transferencias pagadas**

La información sobre gastos de funcionamiento comprende los gastos efectivamente pagados y los *causados* durante la vigencia

<sup>47</sup> Parágrafo artículo 2°.

<sup>48</sup> Sobre los rendimientos financieros, tenga en cuenta que no puede contabilizar aquellos que corresponden a recursos que no apalancan endeudamiento como los de las participaciones de educación y salud del sistema general de participaciones, o del régimen subsidiado.

<sup>49</sup> Sobre los recursos del balance, tenga en cuenta que no puede contabilizar aquellos que corresponden a recursos que no apalancan endeudamiento como los de las participaciones de educación y salud del sistema general de participaciones, o del régimen subsidiado. Tampoco los de las reservas de vigencias anteriores incorporadas en el presupuesto, porque se trata de recursos que pertenecen a otra vigencia que no debe proyectarse.

fiscal inmediatamente anterior. Tales gastos corresponden a los gastos de personal (salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social), los gastos generales y las transferencias que por todo concepto realice la entidad territorial, incluidos aquellos que se encuentren presupuestados como gastos de inversión autorizados y financiados con el sistema general de participaciones de propósito general.

## Evaluación de la capacidad de pago

### 1. Instancia de endeudamiento autónomo (semáforo verde)

Una entidad territorial tendrá capacidad de pago (semáforo verde), cuando los indicadores dispuestos por la ley incluido el nuevo crédito presenten los siguientes niveles en cada uno de los años de vigencia de este último:

$$\text{Intereses deuda / ahorro operacional} \leq 40\% \text{ y}$$

$$\text{Saldo deuda / ingresos corrientes} < 80\%$$

En este evento, la entidad territorial podrá contratar el nuevo crédito autónomamente, es decir, no requerirá autorizaciones distintas a las dispuestas en las leyes vigentes<sup>50</sup>.

### 2. Instancia de endeudamiento crítico (semáforo rojo)

La entidad territorial presenta un nivel de endeudamiento crítico (semáforo rojo), cuando los indicadores rebasan los siguientes niveles en cualquiera de los años en que se pagará el crédito nuevo:

$$\text{Intereses deuda / ahorro operacional} > 40\% \text{ o}$$

$$\text{Saldo deuda / ingresos corrientes} > 80\%$$

Nótese que cuando uno cualquiera de estos dos indicadores supera los porcentajes señalados la entidad estará en nivel de endeudamiento crítico, independientemente del valor que presente el otro indicador. En esta instancia todas las entidades están obligadas a solicitar autorización para celebrar operaciones de crédito público y, en consecuencia, comprometerse con el cumplimiento de un *Programa de Ajuste*.

Ahora bien, a la hora de definir la capacidad de endeudamiento, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público recomienda tener en cuenta que la deuda financiera no es la única que afecta la sostenibilidad de las finanzas en el mediano plazo. También la altera la acumulación de cuentas por pagar de vigencias anteriores. Por esta razón, para medir la sostenibilidad de la deuda cubriendo los riesgos que significa la

<sup>50</sup> El artículo 17 de la Ley 358 de 1997 señala que las autorizaciones mencionadas en dicha ley, no exoneran a las entidades territoriales del cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para la celebración de cualquier operación de crédito público. Algunas de esas disposiciones son el artículo 41, parágrafo 2°, de la Ley 80 de 1993; el Decreto 2681 de 1993; los artículos 276 a 287 del Decreto-ley 1333 de 1986 y los artículos 214 a 227 del Decreto-ley 1222 de 1986.

existencia de otros pasivos, se recomienda sumar al saldo de la deuda pública el valor de los pasivos ciertos no financieros vigentes al cierre del año anterior en que se hace el cálculo y examinar su relación contra los ingresos corrientes de la entidad.

De la misma manera, consideramos que una medida adicional para afinar el cálculo financiero que mide la capacidad de endeudamiento, es no tomar como ingresos corrientes los montos relacionados en los rubros "recursos del balance" y "rendimientos financieros" porque allí se recogen recursos que no entran de manera recurrente a la entidad, sino que dependen de la gestión o no a la hora de ejecutar las fuentes con las que cuenta la entidad territorial para financiar su desarrollo. Por ejemplo, los recursos del superávit y de la cancelación de reservas se reflejan allí porque no se hizo la ejecución de compromisos respectiva, pero esto no significa que los pueda proyectar hacia el futuro, porque tal cosa sería como aceptar la perpetuación de problemas en la ejecución de los recursos. Asimismo, sucede con los recursos de las reservas que se deben llevar a dicho rubro, pero que no pueden apalancar endeudamiento futuro porque se trata de fuentes que pertenecen a otra vigencia. También con los rendimientos financieros, que no solo dependen de la gestión, sino de las condiciones del mercado de capitales.



