



MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2021 - 2030



SECRETARÍA DE
HACIENDA

MAURICIO AGUILAR HURTADO
GOBERNADOR DE SANTANDER

República de Colombia



Gobernación de Santander

DEPARTAMENTO DE SANTANDER
SECRETARIA DE HACIENDA

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

2021 - 2030

NERTHINK MAURICIO AGUILAR HURTADO

Gobernador de Santander

ELIZABETH LOBO GUALDRON

Secretaria de Hacienda

Bucaramanga, octubre de 2020

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
PRESENTACION	7
1 - GENERALIDADES	9
1.1. GENERALIDADES	10
Tabla N° 1. Provincias Administrativas y de Planificación-PAP de Santander	10
1.2 DEFINICIÓN	12
1.3 RESPONSABLES Y PRESENTACIÓN DEL MFMP	12
1.4 OBJETIVOS	12
1.5 MARCO NORMATIVO APLICABLE	12
Tabla N° 2. Marco normativo	13
1.6 ASPECTOS MACROECONOMICOS	14
1.6.1 Proyecciones Regionales	14
1.6.2 Crecimiento Económico regional	15
1.6.3 Panorama de la Economía Colombiana	16
Gráfica N° 1. Comportamiento histórico del PIB trimestral 2010 – 2020 2º trimestre	18
Gráfica N° 2. Evolución de la tasa de intervención 2015-2020 sep	20
1.6.4 Comportamiento del PIB - Departamento de Santander año 2019	21
Gráfica N° 3. Evolución del PIB - Santander 2011-2019	21
1.6.5 Inversiones petroleras	21
1.7. LA REGLA FISCAL	23
1.7.1 Suspensión de la Regla Fiscal	23
1.7.2 Balance Estructural GNC 2019	24
1.7.3 Consistencia con la meta establecida	25
1.7.4 Consideraciones y contingencias fiscales 2019	25
1.7.5 Proyección de gastos de mediano plazo	26
1.8 DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA	27
1.8.1 Año 2019	27
1.8.2 Año 2020	27
1.8.3 Año 2021	28
1.8.4 Déficit fiscal	29
1.8.5 Financiación del Estado	29
1.8.6 Inflación	29
1.9 SISTEMA GENERAL DE REGALIAS	30
1.9.1 Presupuesto Sistema General de Regalías.	31
Tabla N° 3. Indicativo de asignaciones aprobadas y descuentos	32
Tabla N° 4. Estimación de los recursos de los bienios 2021-2022 y 2023 -2024 (Millones de pesos)	32

2. PLAN FINANCIERO	36
2.1. PRESENTACION DEL PLAN FINANCIERO	37
2.2 GENERALIDADES DEL ENTORNO	37
2.3 INGRESOS HISTORICOS	38
Tabla N° 5. Ingresos Departamento de Santander 2016 – 2020p* (Precios constantes de 2020)	38
2.3.1 Ingresos Corrientes	39
2.3.1.1 Ingresos Tributarios	39
Grafica N° 4. Ingresos tributarios 2016 – 2020p	39
Tabla N° 6. Destinación de los principales ingresos tributarios y soporte legal	41
2.3.1.2 Ingresos No Tributarios	42
Tabla N° 7. Destinación de Ingresos no tributarios y soporte legal	43
2.4 GASTOS HISTORICOS	43
2.4.1 Gastos Corrientes	43
Tabla N° 8. Gastos totales 2016 – 2020p (Precios constantes de 2020)	44
2.4.2 Formación bruta de capital	45
2.4.3 Gastos Operativos en Sectores Sociales	45
2.5 FINANCIAMIENTO	45
2.6 PROYECCION DE INGRESOS	46
2.6.1 Criterios para la programación de ingresos	46
2.6.2 Estimación de ingresos 2021 – 2030	47
Tabla N° 9. Proyección de Ingresos Totales 2021 - 2030 (Millones de pesos)	49
2.6.3 Regalías	50
2.6.4 Contrato Plan	51
Grafica N° 5. Contrato Plan Santander 2013 - 2020	52
2.6.5 Pactos Territoriales	53
2.6.5.1 Pacto Funcional Santander	53
Tabla N° 10. Financiación del Pacto Funcional Santander (Millones de pesos)	54
Tabla N° 11. Distribución por sectores Pacto Funcional Santander (Millones de pesos)	54
2.6.5.2 Pacto bicentenario	54
2.7 PROYECCION DE GASTOS	55
2.7.1 Criterios para la programación de los gastos	55
2.7.2 Gastos Corrientes	55
2.7.2.1 Gastos de Funcionamiento	56
2.7.2.2 Gastos de Inversión	56
2.7.2.3 Servicio de la deuda	56
2.7.3. Gastos de Capital	57
2.7.4. Recursos del Balance	57
Tabla N° 12. Proyección de Gastos Totales 2021 – 2030 (Millones de pesos)	58
Tabla N° 13. Plan Financiero 2021- 2030 (Millones de pesos)	59
3 METAS SUPERAVIT PRIMARIO	63
3.1 SUPERÁVIT PRIMARIO	64
Tabla N° 14. Superávit Primario - Ley 819 de 2003 (millones de pesos)	64

4. DEUDA PÚBLICA Y SOSTENIBILIDAD	66
4.1 ANTECEDENTES	67
4.2 SITUACIÓN ACTUAL DE LA DEUDA	67
Tabla N° 15. Deuda bancaria a 30 de junio de 2020 (millones de pesos)	68
Tabla N° 16. Distribución de la deuda por bancos (Millones de pesos)	69
4.3 PROYECCION DE LA DEUDA	69
4.4 EL ESCENARIO 2020-2023	70
4.4.1 El efecto COVID-19	70
Tabla N° 17. Plan de pagos con aplazamiento – efecto Covid-19 (Millones)	71
Grafica N° 6. Proyección de la deuda con aplazamiento (Capital + intereses)	71
4.4.2 La nueva deuda 2020-2023	72
Tabla N° 18. Proyección total con nueva deuda (Millones de pesos)	73
Grafica N° 7. Proyección k+i con nueva deuda (millones)	73
4.5 FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA DEUDA	74
Tabla N° 19. Proyección de fuentes y pagos 2021 - 2036 (Millones de pesos)	74
Grafica N° 8. Fuentes Vs Pagos	75
4.6 COMPORTAMIENTO HISTORICO DE LAS TASAS DE INTERES.	75
4.6.1 Depósitos a Término Fijo – DTF	75
Grafica N° 9. Evolución de la tasa DTF – enero 2011 hasta junio 2020	75
4.6.2 Índice Bancario de Referencia - IBR	76
Grafica N° 10. Índice Bancario de Referencia IBR – enero 2011 hasta julio 2020	76
4.7 CONCLUSIONES	77
4.8 VIGENCIAS FUTURAS	78
4.8.1 Ordenanza 018 de 2009 – Plan Departamental de Aguas	78
Tabla N° 20. Proyección financiera - Ordenanza 018 de 2009	79
4.8.2 Ordenanza 021 de 2009.	79
4.8.3 Ordenanza 018 de 2020	80
Tabla N° 21. Proyección financiera - Ordenanza 018- 2020.	80
4.8.4 Resumen de vigencias futuras	80
Tabla N° 22. Resumen de vigencias futuras.	80
5. CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO	82
5.1 CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO	83
Tabla N° 23 Capacidad legal de endeudamiento proyectada (millones)	83
5.1.1 Indicador de solvencia	84
5.1.2. Indicador de sostenibilidad	84
6. PASIVOS	86
6.1 PASIVO PENSIONAL	87
Tabla N° 24. Nómina de pensionados - Vigencia 2020	87
Tabla N° 25. Proyección de nómina pensionados – 2021	88
Tabla N° 26. Convenio de Concurrencia 326 de 1999	89

6.2 PASIVO SECTOR EDUCACIÓN	89
Tabla N° 27. Pasivos Secretaria de Educación	90
6.3 RECURSOS FONPET	91
Tabla N° 28. Aportes FONPET (Corte 31 de diciembre de 2019 – millones de pesos)	91
7. METAS Y ACCIONES	92
7.1 METAS Y ACCIONES PROPUESTAS	93
8. INFORME DE EXENCIONES Y DESCUENTOS TRIBUTARIOS	95
8.1 EXENCIONES TRIBUTARIAS	96
8.2 ESTIMACIÓN DEL COSTO FISCAL - 2020	96
8.2.1 Incentivos al impuesto de vehículos automotores	96
Tabla N° 29. Descuentos y exenciones 2020	97
9. PASIVOS EXIGIBLES Y CONTINGENTES	98
9.1 PASIVOS EXIGIBLES	99
9.1.1 Pasivos de E.S.E. en programas de saneamiento fiscal y financiero y planes de gestión integral de riesgo.	99
Tabla N° 30. Sentencias por cancelar HL (Millones)	101
Tabla N° 31. Pasivos ESE San Juan de Dios – Floridablanca (Millones)	101
Tabla N° 32. Pasivos ESE Hospital Regional del Magdalena Medio (Millones)	101
9.1.2 Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander – IDESAN	102
9.1.2.1 Ingresos 2018 - 2019	102
Tabla N° 33. Ingresos IDESAN 2018-2019	102
9.1.2.2 Ingresos 2020	102
Tabla N° 34. Ingresos IDESAN 2020	102
9.1.2.3 Créditos de fomento	103
9.1.2.4 Gestión de convenios	103
9.1.2.5 Jurídica	103
9.1.2.6 Indicador de mora general de la entidad.	104
Grafica N° 11. Indicador de mora general a 30 de junio de 2020	104
9.1.2.7 Indicador de liquidez general o razón corriente.	104
Grafica N° 12. Indicador de liquidez a 30 de junio de 2020	104
9.1.2.8 Convenio 1113 de 2016	105
Grafica N° 13. Convenio 1113 de 2016 – metas	105
Tabla N° 35. Ingresos y gastos convenio 1113	106
9.1.3 Instituto Universitario de la Paz - UNIPAZ	106
9.1.3.1 Ejecución de ingresos y gastos	106
9.1.3.2 Ejecución de Ingresos	106
Tabla N° 36. Ejecución de ingresos a junio 30 de 2020 (Millones)	106
Tabla N° 37. Ejecución de Ingresos Recursos SGR- Ciencia y Tecnología	107
9.1.3.3 Ejecución presupuestal detallada de ingresos	107
Tabla N° 38. Ejecución presupuestal de ingresos detallada a 30 de junio de 2020	108
9.1.3.4 Ejecución presupuestal de gastos por rubros	108
Tabla N° 39. Ejecución presupuestal de funcionamiento e inversión (Millones)	108
9.1.3.5 Inversión	108

9.1.4 Fertilizantes Colombianos S.A. - FERTICOL	109
9.1.4.1 Presupuesto Vigencia 2020	110
Tabla N° 40. Presupuesto FERTICOL 2020	110
9.1.4.2 Pasivo Pensional	111
9.1.5 Lotería de Santander	111
Tabla N° 41. Estado de resultados comparativos 2018- 2019 (Miles de pesos)	112
9.1.5.1 Ejecución de ingresos 2020 (Corte de 31 de julio)	112
Tabla N° 42. Ejecución presupuestal a 31 de julio de 2020 (Millones)	112
9.1.5.2 Ejecución de gastos 2020 (Corte de 31 de julio)	113
Tabla N° 43. Ejecución de gastos a 31 de julio de 2020 (Millones)	113
9.2 PASIVOS CONTINGENTES	114
9.2.1 Procesos en contra del Departamento	114
Tabla N° 44. Procesos en contra del Departamento	114
9.2.2 Procesos a favor del Departamento	115
Tabla N° 45. Procesos a favor del Departamento	115
9.2.3 Procesos de Tesorería	115
Tabla N° 46. Procesos cobro coactivo. 1 enero – 31 agosto de 2020	115
Tabla N° 47. Procesos cobro coactivo – vehículos 2020 (Millones)	116
Tabla N° 48 Resumen cobro coactivo 2020 (Millones)	116
10. INDICADORES DE GESTION PRESUPUESTAL Y DE RESULTADO	117
10.1 INDICADOR DE LEY 617 DE 2000	118
10.1.1 Administración Central	118
10.1.2 Asamblea Departamental	118
Tabla N° 49. Indicador Ley 617 de 2000- Asamblea Departamental – 2019	118
10.1.3 Contraloría Departamental	119
Tabla N° 50. Indicador Ley 617 de 2000- Contraloría Departamental – 2019	119
10.2 RESPALDO DE LA DEUDA (millones)	119
10.3 IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS PROPIOS (millones)	120
10.4 DEPENDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS (millones)	120
10.5 MAGNITUD DE LA INVERSIÓN (millones)	121
10.6 CAPACIDAD DE AHORRO (millones)	121
RECOMENDACIONES	122

PRESENTACION

De acuerdo con la Ley 819 de 2003 que desarrolla “normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica”, que complementa el marco normativo de la disciplina fiscal compuesta además por las leyes 358 de 1997, 549 de 1999, 550 de 1999 y 617 de 2000, el Departamento de Santander presenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2030, pretendiendo que la autonomía territorial sea una realidad evidenciada en mejores ingresos, generación de ahorro y capacidad de pago, que junto a los recursos por transferencias desde la Nación garanticen la inversión social que soporte el desarrollo regional del país¹.

En este sentido, se considera la programación financiera en una perspectiva de mediano plazo que debe garantizar la sostenibilidad financiera para la ejecución del Plan de Desarrollo “Santander Siempre Contigo y para el Mundo” 2020-2023, con proyección hasta el año 2030.

Para ello, se tomaron como base los lineamientos establecidos por el Departamento Nacional de Planeación DNP y la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se realizó un análisis financiero considerando la situación fiscal del Departamento a través de la evolución de resultados fiscales de años anteriores (vigencias 2016 – 2019), la problemática actual de los ingresos que incluye la situación especial presentada como consecuencia de la pandemia del COVID-19, los gastos y la evaluación de los riesgos financieros en el futuro por la acumulación de pasivos pensionales y contingentes; además del análisis de la inversión y de los indicadores en materia de endeudamiento público, para luego establecer las proyecciones necesarias con las que se espera lograr el adecuado desempeño fiscal del Departamento en los próximos diez años.

Análisis especial amerita el fenómeno presentado a partir de la aparición de la pandemia del COVID-19 y las respuestas a las que se han visto forzados los distintos países para su contención y control que han provocado el choque macroeconómico más grande y generalizado que ha tenido la economía mundial en las últimas décadas.

En efecto, las proyecciones de crecimiento en la mayor parte de los países muestran una caída sustancial en la actividad económica de 2020 con respecto a la registrada en 2019. En su más reciente informe, el FMI, por ejemplo, rebaja su estimación del crecimiento mundial de 3,3% en enero de 2020 a -4,9% en junio.

De igual manera, se ha incrementado notablemente la incertidumbre acerca del futuro inmediato del crecimiento global, en la medida en que se ignoran las características de la evolución futura de la pandemia y existe poca certeza sobre los efectos estructurales que una caída tan drástica en la actividad económica pudo haber producido en el potencial de

¹ MFMP Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2020.

crecimiento mundial y en la capacidad de retornar rápidamente a los niveles de producción y comercialización observados unos pocos meses antes a la aparición de la pandemia.

Un choque de la magnitud y características como el que se está presentando globalmente implica retos complejos para la política pública en todas sus esferas de influencia, incluyendo el manejo fiscal.

La caída proyectada en los ingresos tributarios a raíz de este choque es más que proporcional a la que usualmente se observa ante reducciones en el crecimiento económico. La mayor parte de la caída experimentada por parte de los ingresos fiscales corresponde al menor recaudo tributario.

En la actual coyuntura, el impacto negativo que la baja actividad productiva genera sobre el recaudo se exagera con las presiones de caja que presentan las empresas en la actualidad, y que les dificulta honrar sus obligaciones tributarias, incluso sobre utilidades causadas en la vigencia anterior. La literatura académica² sugiere que, ante una recesión o periodo de crisis económica, la elasticidad del recaudo al producto aumenta respecto a la que se estima en periodos en los que el producto no enfrenta choques³.

La perspectiva expuesta en el presente Marco Fiscal, permite observar que la entidad requiere un manejo responsable de los recursos, del gasto y del crédito público, el nivel progresivo de ejecución de bienes y servicios para la demanda de la comunidad dentro de las limitaciones y garantías que nos brinda el panorama financiero del Departamento.

Todas las consideraciones que se exponen en este Marco Fiscal se hacen con el fin de trazar el derrotero encaminado a fortalecer el manejo de las finanzas con la seguridad que este esfuerzo servirá para impulsar el desarrollo del Departamento a través de la materialización de los programas y proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo “Santander Siempre Contigo y para el Mundo 2020 - 2023”

Este marco es un documento indicativo del panorama financiero del Departamento para los próximos diez años dentro del cual se puede realizar la programación presupuestal en un escenario posible, en el entendido que la economía se enrumba a la reactivación y en un periodo relativamente corto retoma los niveles de crecimiento anteriores a la pandemia.

ELIZABETH LOBO GUALDRON
Secretaria de Hacienda Departamental.

² Machado & Zuloeta (2012). The Impact of the Business Cycle on Elasticities of Tax Revenue in Latin America. IBD Working Paper Series.

³ Estudios realizados por la Subdirección de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1 - GENERALIDADES

1.1. GENERALIDADES

Santander es uno de los 32 departamentos que conforman la República de Colombia, se encuentra ubicado en la región Centro Oriente junto con los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Norte de Santander. Limitando al norte con Cesar y Norte de Santander, al este y sur con Boyacá, al oeste con Antioquia y al noroeste con Bolívar.

El Departamento de Santander se caracteriza por ser extenso, diverso y complejo, está conformado por 87 municipios, con capital Bucaramanga. Tiene un área de 30.537 km² y una población en 2020 proyectada de 2.280.908 habitantes distribuida así: Cabecera 1.745.543 y centros poblados y rural disperso 535.365.

La capital del departamento es la ciudad de Bucaramanga, municipio que junto a Floridablanca, Piedecuesta y Girón conforman la principal aglomeración urbana de Santander: el Área Metropolitana de Bucaramanga (a partir de ahora AMB).

El Departamento cuenta con gran diversidad de pisos térmicos en alturas que van desde los 100 msnm hasta los 4200 msnm, así mismo, se encuentran temperaturas en el rango entre los 9 y 32 grados centígrados, alcanzando variaciones importantes en algunas épocas del año. Lo anterior, lo convierte en un departamento diverso, rico y heterogéneo

Gracias a su localización en la Cordillera Oriental, pertenece a dos vertientes hidrográficas: la cuenca del río Magdalena y la cuenca del río Arauca. Además, tiene varios páramos, áreas de humedales y actualmente atiende a la posibilidad de exploración de disponibilidad de aguas subterráneas, la cual está apenas en sus inicios.

Ciudades principales: 1 ciudad capital – Bucaramanga – La cuarta ciudad más competitiva del país (ICC,2018).

Ciudades intermedias: Barrancabermeja, Floridablanca, Piedecuesta, Girón.

Está organizado en siete provincias administrativas y de planificación-PAP: Comunera, García Rovira, Guanentá, Yariguies, Soto Norte, Vélez y Metropolitana. Que están conformadas así:

Tabla N° 1. Provincias Administrativas y de Planificación-PAP de Santander

PROVINCIA	MUNICIPIOS	MUNICIPIOS
COMUNERA	Chima	Hato
	Confines	Oiba
	Contratación	Palmar
	El Guacamayo	Palmas del Socorro
	Galán	Simacota
	Gambita	Socorro
	Guadalupe	Suaita
	Guapota	
GARCIA ROVIRA	Capitanejo	Macaravita
	Carcasí	Málaga
	Cerrito	Molagavita
	Concepción	San Andrés

PROVINCIA	MUNICIPIOS	MUNICIPIOS
	Enciso	San José de Miranda
	Guaca	San Miguel
GUANENTA	Aratoca	Mogotes
	Barichara	Ocamonte
	Cabrera	Paramo
	Cepitá	Pinchote
	Charalá	San Gil
	Coromoro	San Joaquín
	Curití	Valle de San José
	Encino	Villanueva
	Jordán	
METROPOLITANA	Bucaramanga	Los Santos
	El Playón	Rionegro
	Floridablanca	Santa Barbara
	Girón	Tona
	Lebrija	Zapatoca
	Los Santos	
SOTO NORTE	California	Suratá
	Charta	Vetas
	Matanza	Tona
VELEZ	California	Jesús María
	Aguada	La Belleza
	Albania	La Paz
	Barbosa	Landázuri
	Bolívar	Puente Nacional
	Chipatá	San Benito
	El peñón	Santa Helena del Opón
	Florián	Sucre
	Guavatá	Vélez
	Güepsa	
YARIGUIES	Barrancabermeja	San Vicente de Chucurí
	Betulia	Zapatoca
	Puerto Parra	El Carmen de Chucurí
	Puerto Wilches	Rionegro
	Sabana de Torres	Simacota

Fuente: PAP Gobernación de Santander. Plan de Desarrollo 2020-2023

Los municipios de Piedecuesta, Onzaga y Cimitarra no se encuentran incluidos dentro de las provincias administrativas de planificación creadas, atendiendo a que no se allegaron los Acuerdos Municipales que autorizan al alcalde para que los municipios formen parte de una PAP.

Es uno de los 32 departamentos de Colombia, localizado en el nororiente del país, esta región, es considerada como un polo de desarrollo petrolero donde se ubica la refinería más grande del país en la ciudad de Barrancabermeja y así mismo como una plataforma estratégica multimodal por la presencia del río Magdalena que comunica el país desde el centro a los puertos del Caribe. Su cercanía a las principales ciudades del país y a la frontera con Venezuela, permite llegar a un mercado de más de 15 millones de habitantes.

La facilidad de acceso a esta región se percibe desde la llegada al aeropuerto internacional Palonegro, localizado a 30 minutos de Bucaramanga, que permite una conexión inmediata con las principales ciudades del país.

1.2 DEFINICIÓN

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), es un instrumento de referencia con perspectiva de diez años para la toma de decisiones fiscales que debe orientar la elaboración del presupuesto anual. Además, es una herramienta de planeación financiera territorial a partir de la cual se determinan los techos tanto de ingresos como de gastos que permitan generar superávit primario⁴ en cada vigencia del período proyectado en un espectro de metas posibles.

1.3 RESPONSABLES Y PRESENTACIÓN DEL MFMP

El marco fiscal de mediano plazo debe ser presentado anualmente por el Gobernador, a título informativo a la Asamblea Departamental; dicho marco se presenta en el mismo periodo en el cual se debe presentar el proyecto de presupuesto⁵

1.4 OBJETIVOS

- Conocer y planear, con un horizonte de diez años, las finanzas del Departamento en concordancia con su realidad económica y sus posibilidades de gestión.
- Promover la sostenibilidad de las finanzas en el mediano plazo y de esta manera el crecimiento económico.
- Sustentar el desarrollo de la actividad del gobierno territorial, en el logro de sus objetivos de política, evitando la improvisación.
- Lograr consistencia entre el programa de gobierno, plan de desarrollo y los instrumentos financieros disponibles para su adecuada ejecución.

1.5 MARCO NORMATIVO APLICABLE

Este marco normativo busca que el proceso de descentralización ordenado desde la Constitución Política se consolide, con departamentos y municipios equilibrados 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.

⁴ Se entiende por superávit primario aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial. – Parágrafo del Artículo 2 de la Ley 819 de 2003.

⁵ Artículo 5 Ley 819 de 2003.

Tabla N° 2. Marco normativo

NORMA	CONTENIDO
Constitución Política	Título XII Del régimen económico y de la hacienda pública
Ley 152 de 1994	Por el cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo
Decreto 111 de 1996	Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto
Ley 358 de 1997	Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento
Ley 617 de 2000	Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dicta otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
Ley 715 de 2001	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
Ley 819 de 2003	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones
Ley 795 de 2003	Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones
Decreto 4515 de 2007	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000
Acto Legislativo 05 de 2011	Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.
Ley 1530 de 2012	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías
Ley 2056 de 2020	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías.
Ley 1942 2018	Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020.
Contrato Plan Santander	Acuerdo estratégico para el desarrollo del territorio - 2013 - 2020
Pacto Bicentenario	El 26 de junio del 2019, el Gobierno Nacional y los departamentos de Arauca, Boyacá, Casanare, Cundinamarca y Santander, firmaron el Pacto Territorial Bicentenario, un acuerdo marco de voluntades que busca la consolidación de inversiones en corredores viales

	estratégicos y en la competitividad turística de la región, con inversiones que superan los 3,6 billones de pesos.
Pacto Funcional Santander	Los Pactos Funcionales son acuerdos marco de voluntades suscritos entre la Nación y los municipios que tengan relaciones funcionales para la articulación de políticas, planes y programas orientados a la gestión técnica y financiera de proyectos Suscrito entre delegados de los alcaldes de las 7 provincias, Gobernación de Santander y el DNP

Fuente: Elaboración propia

1.6 ASPECTOS MACROECONOMICOS

1.6.1 Proyecciones Regionales

El rápido aumento de los casos de COVID-19, junto con la amplia gama de medidas adoptadas para detener la velocidad de propagación del virus, han ralentizado la actividad económica de manera abrupta en muchos mercados emergentes y economías en desarrollo. Las proyecciones de crecimiento para todas las regiones se han reducido seriamente. Muchos países han evitado resultados más negativos proporcionando un considerable apoyo mediante políticas fiscales y monetarias. A pesar de estas medidas, se prevé que en 2020 los ingresos per cápita en todas las regiones de mercados emergentes y economías en desarrollo se contraerán, con lo que probablemente muchos volverán a caer en la pobreza⁶.

Asia oriental y el Pacífico. Según las proyecciones, se prevé que la región crecerá apenas un 0,5 % en 2020, el índice más bajo desde 1967 y un reflejo de los trastornos originados por la pandemia. Para obtener más información.

Europa y Asia central. Se estima que la economía de la región se contraerá un 4,7% y que prácticamente todos los países entrarán en recesión.

América Latina y el Caribe. Las perturbaciones originadas por la pandemia harán que la actividad económica se desplome un 7,2% en 2020.

Oriente Medio y Norte de África. Se prevé que la actividad económica en Oriente Medio y Norte de África se contraerá un 4,2% a raíz de la pandemia y sus efectos sobre el mercado del petróleo.

Asia meridional. Se estima que en 2020 la actividad económica en la región se contraerá un 2,7% a raíz de los efectos negativos de las medidas de mitigación de la pandemia sobre el consumo y la actividad de servicios y de la incertidumbre sobre el curso de la enfermedad, que desalentará la inversión privada.

⁶ Banco Mundial – Perspectivas Económicas Mundiales - <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>

África al sur del Sahara. La actividad económica en la región está camino a contraerse un 2,8 % en 2020, la desaceleración más profunda de la que hay registro⁷

1.6.2 Crecimiento Económico regional

La evolución económica de la región se ha ido viendo condicionada desde principios de año, de forma progresiva, por la propagación mundial de la pandemia de Covid-19. Aunque ha llegado a América Latina con un cierto retraso respecto a Europa y Estados Unidos, esta presenta una trayectoria de difusión similar.

Desde el punto de vista económico, la pandemia está incidiendo sobre la región a través de varios canales principales: comercio, materias primas, turismo, finanzas y demanda interna. Las medidas nacionales de contención, el impacto de la pandemia sobre la población, la naturaleza global del shock y los efectos diferenciales sobre la región están llevando a los analistas a revisar notablemente a la baja las previsiones sobre la evolución del PIB para 2020, con un balance de riesgos sesgado a la baja.

La economía de América Latina, además, tomada en su conjunto, partía de una situación más delicada que el resto de las economías emergentes y avanzadas. Las principales economías de la región continuaron mostrando durante la segunda mitad de 2019 un crecimiento débil, muy inferior al del resto de las economías emergentes y por debajo del proyectado, principalmente como consecuencia del reducido dinamismo de la demanda interna. De hecho, en el cuarto trimestre de 2019 la tasa de variación intertrimestral del PIB fue negativa para el agregado de esas economías, como resultado de las contracciones registradas en México, Argentina y, sobre todo, Chile, tras la ralentización e incluso paralización de la actividad en algunos sectores como resultado de las tensiones sociales. En el conjunto de 2019, el PIB del grupo de las seis economías de mayor tamaño de la región creció apenas un 0,7%, tras el 1,5% de 2018, registrando una media de crecimiento del 0,9% en los últimos seis años, tras el fin del ciclo de precios favorables en las materias primas. En términos de PIB per cápita, el crecimiento de estos países fue nulo o negativo. Con la excepción de Colombia, todos los países se desaceleraron en 2019, destacando el crecimiento ligeramente negativo de México y una nueva contracción en Argentina, cuyo PIB ha caído un 6,6% desde que inició su recesión, en el segundo trimestre de 2018.

La pandemia del covid-19 está sometiendo a Latinoamérica y el Caribe a múltiples choques simultáneos, internos y externos, que se traducirán en una caída del 7,2 por ciento en el producto interno bruto (PIB), de acuerdo con el informe de Perspectivas Globales que presentó el Banco Mundial (BM) en junio de 2020.

De acuerdo con el BM, Colombia tendrá una caída menor a la que sufrirá tanto la región como el mundo entero, pues mientras el PIB mundial se contraerá 5,2%, en Colombia la reducción será de 4,9 por ciento.

El Banco Mundial comenta, además, que hay riesgo de que esas previsiones empeoren en la medida en que una intensificación del contagio que presione los sistemas de salud sea

⁷ Banco Mundial – Perspectivas Económicas Mundiales- <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>

devastadora para los países que cuentan con modestas capacidades en esta área. La mayor caída que se prevé en las principales economías de la región es la de Perú, que se contraerá 12%. La menor caída será la de Chile, con 4,3%, seguida por la de Colombia. En Brasil se prevé una caída del 8% durante el año como consecuencia de los confinamientos, la inversión hundida y los bajos precios mundiales de las materias primas.

La caída de México será de 7,5%, a causa de los bajos precios del petróleo, el endurecimiento de las condiciones financieras, el parón del turismo y las restricciones de movilidad. En la tercera economía de la región, Argentina, aun sin coronavirus ya se preveía una caída de la producción, pero el pronóstico empeoró con la crisis sanitaria y se espera que su caída sea del 7,3%. En su caso, el BM habla de medidas rigurosas de mitigación de la pandemia, disminución de la demanda externa y los impactos de la incertidumbre relacionada con las negociaciones de la deuda.

En resumen, de acuerdo con la entidad internacional, los múltiples choques en la región originados por el coronavirus son los cierres abruptos de los negocios, el aislamiento y restricción a la movilidad, la caída de los precios de las materias primas, el endurecimiento de las condiciones financieras, la interrupción del turismo y el bajón de Estados Unidos y China, principales economías del mundo. Se espera que una vez se normalicen las condiciones nacionales y globales, se presente una reactivación que, para el año entrante, permitirá un crecimiento económico de América Latina y el Caribe de 2,8%; entre tanto, el crecimiento mundial para el año entrante sería del 4,2% y el de Colombia de 3,6%⁸.

1.6.3 Panorama de la Economía Colombiana

Colombia ha recibido un flujo masivo y acelerado de migrantes desde Venezuela. Según Migración Colombia, hasta diciembre de 2019, cerca de 1.8 millones de migrantes venezolanos han llegado al país. Colombia ha asumido un papel de liderazgo en la adopción de una política de fronteras abiertas y en la implementación de buenas prácticas en la respuesta a áreas receptoras y la prestación de servicios a la población venezolana y colombiana retornada, en áreas como educación hasta salud, servicios de empleo y ayuda humanitaria.

Colombia tiene un historial de gestión macroeconómica y fiscal prudente, y a pesar de las desaceleraciones económicas ha mantenido su calificación de grado de inversión desde 2013. Después de desacelerarse a 1.4% en 2017, el crecimiento económico se aceleró a 3.3% en 2019, impulsado por un sólido consumo privado y mayor inversión. El crecimiento estaba encaminado a acelerarse aún más en 2020, pero con la pandemia de COVID-19 se espera que se afecte significativamente el consumo privado y la inversión.

En respuesta a la crisis del COVID-19, el Gobierno implementó medidas de respuesta de emergencia temprana: declaró el estado de emergencia, cerró las fronteras del país e impuso una cuarentena obligatoria. El Gobierno también anunció un paquete considerable

⁸ Perspectivas económicas Banco Mundial <https://www.eltiempo.com/economia/cuanto-caeran-economias-de-colombia-y-latinoamerica-por-la-pandemia-504720>.

de estímulo fiscal (COP 14.8 billones o 1.4% del PIB, con potencial para aumentar hasta 48 billones) que proporcionaría recursos adicionales para el sistema de salud, líneas especiales de crédito para empresas en ciertos sectores, y mayores transferencias para grupos vulnerables. Otras medidas incluyen aplazamientos en la recaudación tributaria en sectores seleccionados y aranceles más bajos para las importaciones estratégicas de salud.

En marzo de 2020, el Banco Central redujo su tasa de intervención en 50 puntos básicos e introdujo una amplia gama de medidas para aumentar la liquidez. Se espera que el paquete de ayudas, hasta la fecha, sea financiado ampliamente con recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

Con el aumento del gasto público se espera mitigar, en parte, el impacto de la crisis en 2020, incluyendo las consecuencias para las empresas y los trabajadores. Se prevé que las presiones de la deuda externa en el corto plazo sean limitadas, considerando que los recursos para el paquete de estímulos provendrán de los fondos de ahorro existentes. Las expectativas también apuntan a que el gobierno continúe cumpliendo con la regla fiscal, la cual permite una mayor flexibilidad dado el precio del petróleo y la desaceleración del ciclo económico.

Un fuerte repunte en el crecimiento se prevé para 2021-2022, siempre que la pandemia sea de corta duración. Se espera que el entorno de bajas tasas de interés, facilitadas por el Banco Central, impulsen el crecimiento del consumo privado. Esto, una vez que se hayan aliviado las medidas de contención doméstica y se facilite un repunte gradual de la inversión, a medida que los proyectos de infraestructura importantes como las carreteras 4G y los proyectos del metro de Bogotá se reanuden por completo.

Colombia continúa manteniendo un sólido marco macroeconómico. Los componentes principales de este marco incluyen la adopción de un régimen de metas de inflación, un tipo de cambio flexible, una Regla Fiscal (2011) para el gobierno central y un marco fiscal de mediano plazo. El sólido marco macroeconómico también ha permitido fortalecer la resiliencia frente a las conmociones externas, facilitando el ajuste económico interno y externo ante a los posibles choques⁹.

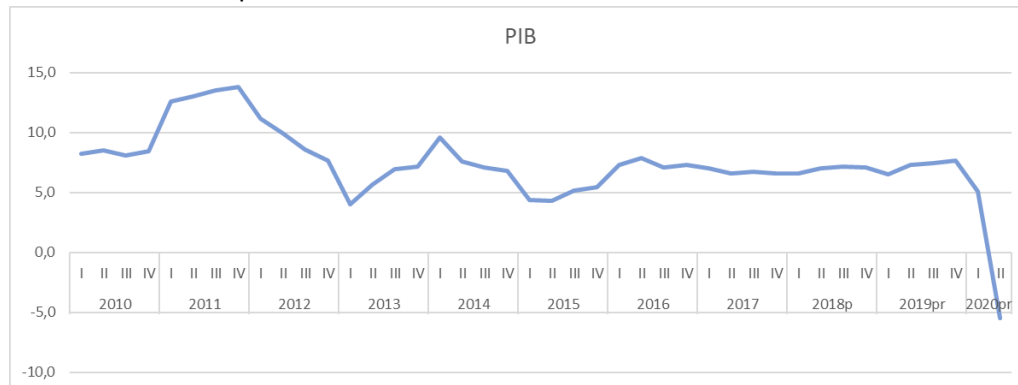
En el futuro, las perspectivas dependen de la duración y la gravedad de la crisis y la capacidad del país para recuperarse rápidamente, mientras se abordan los cuellos de botella estructurales existentes.

Respecto del PIB nacional medido cada trimestre en los últimos diez años, se tiene que en el cuarto trimestre de 2011 alcanza su nivel más alto con 13.8%, en el primer trimestre de 2013 se alcanza el 4% en su nivel más bajo de la década a partir del cual se encuentra fluctuando entre 6% y 8% considerado como buen desempeño general de la economía. En el cuarto trimestre de 2019 termina con un crecimiento de 7.7% y comienzo el 2020 con

⁹ <https://www.bancomundial.org/es/country/colombia/overview>

5.1% en el primer trimestre. En el segundo semestre de 2020 se refleja el impacto de la pandemia del COVID y el PIB cae a -5.5%¹⁰.

Gráfica N° 1. Comportamiento histórico del PIB trimestral 2010 – 2020 2º trimestre



Fuente: DANE – 25 de septiembre de 2020

Deuda Pública de Colombia

La deuda pública de Colombia subió del 42,7% del PIB registrado en diciembre de 2019, al 50,3% del PIB según registro en el reporte de enero de 2020 del Banco de la República. Hay que recordar que, en términos generales, existe un límite del 90% del PIB que los economistas consideran una amenaza al crecimiento económico sostenible. Otros piensan que los niveles de endeudamiento sanos dependen del tamaño de la economía. Por ejemplo, Estados Unidos es uno de los mayores deudores del mundo.

La deuda pública de Colombia en enero llegó a 140.060 millones de dólares. Entre deuda de corto y largo plazo, el sector público tiene el 26,8 % del PIB, es decir, 75.363 millones de dólares; mientras que sobre el sector privado recae el 23 % del PIB: 64.697 millones de dólares.

La suma sobrepasa los 536 billones de pesos, es decir, es casi la mitad (48,7 %) de todo lo que cuesta el actual plan de desarrollo del cuatrienio del presidente Iván Duque (\$1.100 billones de pesos)¹¹.

Proyección del Gobierno Nacional

De acuerdo con lo proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo se calcula que el déficit fiscal del Gobierno Nacional central para 2020 será del 8,2 % del PIB. En este punto hay que recordar que el Comité de Regla Fiscal recomendó suspender la meta para este y el próximo año por cuenta del gasto al que se ve enfrentado el país para atender la emergencia, sin embargo, la incertidumbre del golpe económico es todavía incalculable.

¹⁰ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales>

¹¹ <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/deuda-publica-de-colombia-en-enero-del-2020-llega-a-casi-el-50-del-pib-482846>

Así mismo, la deuda bruta de Colombia para 2020 se situaría sobre el 65,6 % del PIB (que le daría para ser dato histórico), mientras que la deuda neta llegaría al 63,8 %. Vale mencionar que durante el año pasado esos indicadores fueron del 50,3 % y 48,6 %, respectivamente¹².

Banco de la República, Política monetaria en Colombia¹³.

En relación con el inicio de la pandemia meses atrás, el panorama macroeconómico se ha definido un poco más en sus dimensiones reales y financieras, si bien la incertidumbre sigue siendo muy alta y varias de sus fuentes continúan presentes. Por una parte, la duración de los efectos de la pandemia y de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio requeridas, ha sido mayor que la inicialmente esperada. Esto implica una recuperación más lenta de la economía mundial y local respecto a lo esperado inicialmente.

En el segundo trimestre del año se habría registrado una caída histórica del producto y en todo 2020 la economía colombiana experimentaría una profunda recesión. No obstante, la incertidumbre sobre el tamaño de la caída del producto y la magnitud de los excesos de capacidad productiva continúa siendo elevada. El índice de seguimiento económico (ISE) y sus componentes (mayo), los indicadores financieros de alta frecuencia sobre el gasto de los hogares (junio) y los resultados de las encuestas sobre la confianza de los hogares y de las empresas (junio), entre otros, confirman una fuerte caída del producto para el segundo trimestre del año, que sería cercana al 16,5%. El deterioro del mercado laboral (mayo) también ha sido significativo, con fuertes caídas en el empleo y un número elevado de trabajadores que pasó a la inactividad. A esto se suma la extensión del confinamiento en las principales ciudades del país y una reducción de la demanda externa, en un entorno de posibles rebrotes del Covid-19 en varios de nuestros socios comerciales.

Al incorporar todo lo anterior en las simulaciones realizadas por el equipo técnico del Banco, las estimaciones sugieren que la caída del producto para 2020 estaría alrededor del 8,5%, en un rango entre el -10% y -6%. En el siguiente año la actividad económica se recuperaría (4,1%, con un rango entre el 3% y 8%), pero probablemente no alcanzaría los niveles del producto previos a la pandemia. Asimismo, se proyecta una ampliación significativa de los excesos de capacidad productiva para 2020 y 2021 frente a 2019.

No obstante, es difícil establecer el nivel de dichos excesos, dada la elevada incertidumbre sobre el tamaño y la persistencia de los choques de oferta y demanda, y sus efectos sobre el comportamiento de la actividad real y del producto potencial. Este último se vería afectado a distintos plazos por la caída de la inversión, las quiebras de algunas empresas eficientes y los efectos de la pandemia en un mercado laboral formal relativamente rígido.¹⁴

¹² <https://www.valoraanalitik.com/2020/06/26/listo-marco-fiscal-pib-de-colombia-caer-a-5-5-en-2020-pero-crecer-a-6-6-en-2021/>

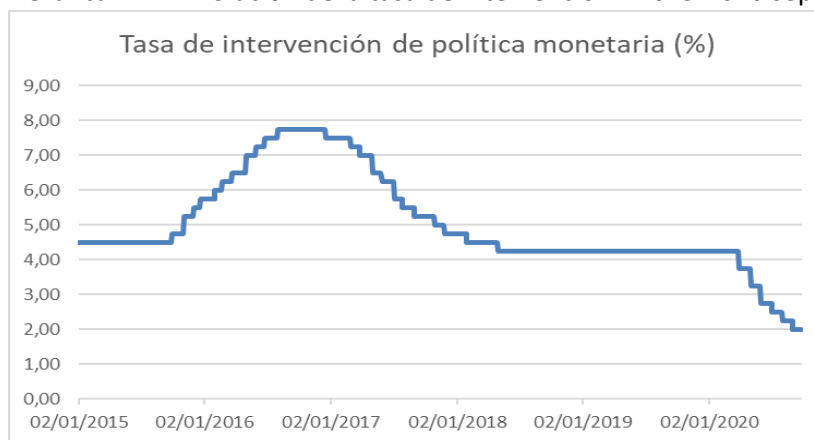
¹³ Banco de la República 2020.

¹⁴ Informe de Política Monetaria Banco de la República julio 31 de 2020.

Política Monetaria.

En su reunión de septiembre, el Banco de la República decidió reducir en 25 puntos porcentuales la tasa de intervención de la economía colombiana y la ubicó en 1,75%, la más baja en la historia.

Grafica N° 2. Evolución de la tasa de intervención¹⁵ 2015-2020 sep



Fuente: Banco de la Republica – 25 sept 2020

En los últimos cinco años encontramos la tasa más alta entre octubre y diciembre del 2016, de 7.75% y a partir de febrero del 2017 empieza a descender hasta llegar a 4.25% en junio del 2018, tasa que permaneció estable hasta marzo del 2020 a partir del cual el Banco de la Republica ha venido reduciendo dicha tasa hasta llegar a septiembre de 2020 en donde en su última reunión define la tasa en 1.75%, la tasa más baja determinada por el Banco, con el fin de dinamizar la liquidez de los mercados y enfrentar la crisis de COVID-19.

El emisor analizó que la inflación en agosto se ubicó en 1,88% y la inflación sin alimentos y regulados en 1,57%. Las expectativas de inflación de las encuestas a finales de 2021 se sitúan en 2,75% mientras que las expectativas a dos años que se extraen de los papeles de deuda se sitúan en 2,05%.

En respuesta a la flexibilización de las medidas de aislamiento, se observa un menor ritmo de deterioro de la actividad económica, no obstante, la actividad económica se sigue contrayendo. En esta línea el equipo técnico del Banco de la República estima que la economía se contraerá entre 6% y 10% en el 2020.

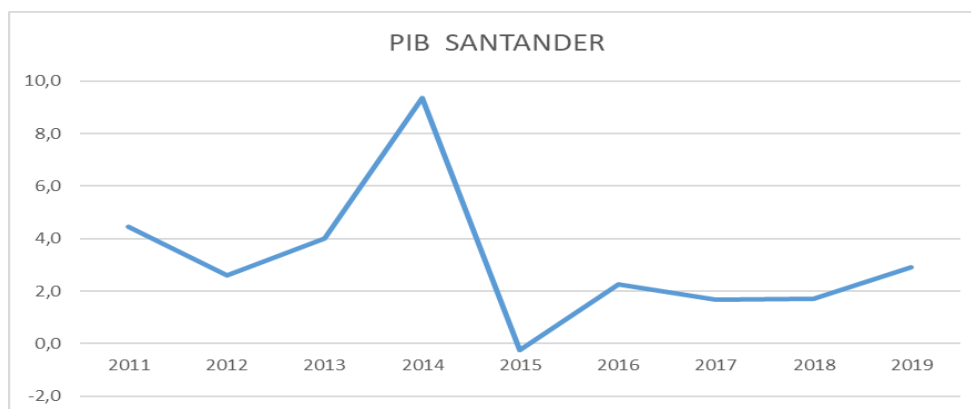
En estas condiciones, el balance de riesgos de la política monetaria sugiere la conveniencia de brindar un impulso adicional a la economía. El impacto de la política monetaria será mayor a medida en que las condiciones de la pandemia permitan continuar la reapertura gradual de los distintos sectores¹⁶.

¹⁵ Es la tasa de interés mínima que el Banco de la Republica cobra a las entidades financieras por los préstamos que les hace mediante las operaciones de mercado abierto y es el principal mecanismo de intervención de política monetaria usado por el Banco de la Republica para afectar la cantidad de dinero que circula en la economía.

¹⁶ Banco de la República. Reunión de junta directiva de septiembre de 2020.

1.6.4 Comportamiento del PIB - Departamento de Santander año 2019

Grafica N° 3. Evolución del PIB - Santander 2011-2019



Fuente: DANE¹⁷

Al cierre de 2019, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- el Producto Interno Bruto – PIB- del Departamento de Santander asciende un puesto y se posiciona como la cuarta economía del país después de ocupar el quinto lugar en 2018. El departamento solo es superado por Bogotá, Antioquia y Valle, que colocaron casi un punto del crecimiento del PIB total durante 2019.

Durante 2019, las industrias manufactureras (18,2%), el comercio, transporte y alojamiento (13,5%), administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; Educación; Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales (10%) y Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (9,1%) fueron los sectores que más jalaron el crecimiento económico de la región.

Si se exceptúan los hidrocarburos, el Departamento mejoró sus exportaciones en los demás sectores en 31%, lo que significa una diversificación en la orientación económica de la región. Sin embargo, se espera una contracción importante para 2020 producto del efecto Covid-19 que debería estar superado para el segundo semestre de 2021, para continuar por la senda de crecimiento anterior a la pandemia.

1.6.5 Inversiones petroleras.

Ecopetrol ajusta plan de inversiones para 2020 con un monto estimado entre 3.000 y 3.400 millones de dólares, con lo cual pretende asegurar la sostenibilidad del negocio y reflejar pilares estratégicos de protección de la caja, eficiencia en los costos, disciplina de capital y crecimiento rentable y sostenible.

Apoyada en los resultados financieros de 2019, Ecopetrol anunció en noviembre del año pasado mayores niveles de inversión para 2020, de entre 4.500 y 5.500 millones de dólares,

¹⁷ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>

calculando que el precio del barril de petróleo Brent sería de 57 dólares; sin embargo, la crisis del mercado del crudo de comienzos de este año y la causada por la pandemia de coronavirus obligaron a la empresa a recortar su plan de inversiones que ahora vuelve a revisar, pero hacia arriba.

La crisis sin precedentes observada durante el primer trimestre del año 2020, originada por el choque simultáneo sobre la oferta (guerra de precios) y la demanda (COVID-19), resultó en un ajuste inicial en el nivel de inversiones a un rango entre 2.500 y 3.000 millones de dólares, con la expectativa de precio promedio del barril de Brent de entre 30 y 40 dólares.

Pero tras una detallada revisión del portafolio de la compañía y la paulatina recuperación de la actividad económica, las perspectivas actuales permiten incrementar la inversión a un nuevo nivel estimado entre 3.000 y 3.400 millones de dólares para 2020 de acuerdo con lo estimado por Ecopetrol.

El nuevo plan de inversiones, que se calculó con un precio promedio del barril Brent de 38 dólares, asegura la sostenibilidad del negocio en un entorno de precios bajos, priorizando las oportunidades generadoras de caja.

Inversiones en Colombia, Brasil y EE.UU.

Ecopetrol aseguró que el 80 % de las inversiones se enfocará en proyectos en Colombia y el resto en el desarrollo de los recursos y reservas existentes en Estados Unidos y Brasil. Según Ecopetrol, el plan pondrá énfasis en el crecimiento del segmento de exploración y producción, al cual se destinará el 78 % de las inversiones. Eso permitirá que la producción de este año sea de niveles cercanos a 700.000 barriles de petróleo equivalentes por día. En lo referente a los yacimientos no convencionales las inversiones serán de unos 221 millones de dólares para incrementar el desarrollo en la cuenca Permian en Texas (EE.UU.).

En Colombia se invertirán 13 millones de dólares para continuar con las iniciativas asociadas a los proyectos piloto de investigación integral de yacimientos no convencionales (PPII) en la cuenca del Valle Medio del Magdalena.

Por otro lado, en exploración se invertirán 583 millones de dólares, con foco estratégico en gas en proyectos en el Piedemonte colombiano, en Brasil y en el desarrollo de los descubrimientos gasíferos costa afuera realizados en el Caribe colombiano.

Ecopetrol aseguró que este año prevé perforar 13 pozos exploratorios, 11 de ellos en Colombia -en las cuencas de los Llanos Orientales, Valle Medio del Magdalena, Valle Inferior del Magdalena y Sinú-San Jacinto-, y los dos restantes en Brasil. La empresa también destinó 17 millones de dólares para desarrollar actividades de sísmica.

Transporte y Refinerías. La inversión en refinación representa el 11% del total y estará enfocada en las refinerías de Barrancabermeja (centro) y Cartagena (norte). Al segmento de transporte le corresponderá el 8 % de la inversión, añadió la compañía, que calculó que los volúmenes transportados serán de un millón de barriles diarios.

El plan prevé además la inversión de 1,7 billones de pesos (unos 467,2 millones de dólares) a 2024 en el programa de inversión socio ambiental. Para apoyar al país en el manejo de la pandemia del coronavirus Ecopetrol destinó 88.000 millones de pesos (unos 24,1 millones de dólares).¹⁸

1.7. LA REGLA FISCAL

La regla fiscal busca asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas del país y establece que el déficit estructural del Gobierno nacional central (sin entidades territoriales) no puede superar el 1% del producto interno bruto –PIB– a partir de 2022. El déficit fiscal del Gobierno central ha pasado de 3,1% en 2018 a 2,5% en 2019, y a 2,2% según lo proyectado para este año.

1.7.1 Suspensión de la Regla Fiscal.

Debido al impacto económico de la pandemia COVID-19 y las medidas de aislamiento implementadas para controlarla, el Gobierno nacional tomó la determinación de suspender la regla fiscal durante los años 2020 y 2021, con el concepto favorable del CONFIS¹⁹ y apoyado por unanimidad por el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF). La utilización de este mecanismo, contenido en el artículo 11 de la Ley de la Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011), se debe a la magnitud del choque macroeconómico que experimenta actualmente la economía internacional y el país, y la necesidad de mayor flexibilidad fiscal para asegurar la estabilidad macroeconómica. Esta decisión está ligada a una estrategia en la que el Gobierno estableció unos compromisos concretos, y en el entendido que la flexibilización fiscal será utilizada exclusivamente para atender necesidades derivadas de la pandemia.

El impacto económico que se ha desencadenado en esta coyuntura ha generado una notable reducción de los ingresos fiscales y necesidades adicionales e ineludibles de gasto. En particular, se estima que, frente a lo proyectado al comienzo de año, los ingresos del GNC se reducirán en 3,0pp del PIB a causa de la coyuntura actual, mientras que a nivel regional el Departamento de Santander estima una reducción del 40% en sus ICLD. Por otro lado, la emergencia ha generado nuevas necesidades de gasto público, que de no realizarse tendrían efectos irreparables sobre el bienestar de la población.

Según el Banco Mundial La COVID-19 ha tenido un enorme impacto a nivel global y ha causado pronunciadas recesiones en muchos países. Las proyecciones de referencia pronostican una contracción del 5,2 % en el producto interno bruto mundial en 2020, lo que constituye la recesión mundial más profunda que se ha experimentado en décadas. Los ingresos per cápita en la mayoría de las economías emergentes y en desarrollo se retraerán este año. La pandemia pone de manifiesto la urgente necesidad de adoptar medidas de política para amortiguar sus consecuencias, proteger a las poblaciones vulnerables y mejorar la capacidad de los países para enfrentar eventos similares en el futuro. También

¹⁸ <https://www.portafolio.co/economia/ecopetrol>, julio 17 de 2020.

¹⁹ Consejo Superior de Política Fiscal.

es fundamental abordar los desafíos que plantean la informalidad y las redes de seguridad limitadas, y llevar adelante reformas que permitan un crecimiento fuerte y sostenible.²⁰

1.7.2 Balance Estructural GNC 2019²¹.

Al cierre de 2019 se registró un déficit total del GNC de -2,5% del PIB, consistente con un balance estructural de -1,5% del PIB, un resultado fiscal cíclico estimado de acuerdo con la metodología empleada en el marco de la Regla Fiscal de -0,4% del PIB, y un efecto del choque migratorio de -0,5% del PIB., el balance cíclico es resultado del ciclo de los precios del petróleo y de la desviación del PIB respecto a su nivel potencial. En línea con lo anterior, se da cumplimiento estricto a la Regla Fiscal, pues el déficit estructural del GNC reportado se ubica 0,4 puntos porcentuales (pp) por debajo del observado en 2018 (1,9% del PIB). De esta manera, el déficit estructural se mantiene bajo una senda decreciente, y, por lo tanto, se da cumplimiento estricto a lo establecido en el parágrafo transitorio del Artículo 5° de la Ley 1473 de 2011.

El balance estructural de -1,5% del PIB se deriva de unos ingresos estructurales de 16,6% del PIB, y unos gastos estructurales de 18,1%, los cuales son consistentes con los ingresos totales de 16,2% y los gastos totales de 18,6% observados durante la vigencia. Estos niveles de ingresos y gastos estructurales se derivan del nivel efectivamente observado para estas variables dentro del balance, y los ajustes cíclicos y de choque migratorio estimados. En particular, los ingresos estructurales se obtienen al descontar de los ingresos observados los efectos del ciclo económico y petrolero, mientras que los gastos estructurales se obtienen al eliminar el efecto del choque migratorio dentro del gasto total observado. Durante la vigencia fiscal 2019 no se dieron las condiciones necesarias para la utilización de programas contra cíclicos de gasto.

El balance cíclico estimado de -0,41% del PIB se compone de un ciclo económico de -0,55% y de un ciclo petrolero de 0,14%. Así, las estimaciones reflejan que las fluctuaciones del producto alrededor de su nivel de mediano plazo tuvieron un efecto negativo sobre los ingresos fiscales, mientras que el precio del petróleo tuvo un efecto positivo sobre estos, al compararse con su nivel de largo plazo.

El ciclo petrolero estimado (0,1% del PIB) es función principalmente del hecho de que se estima que el precio del petróleo observado en 2018 fue superior al nivel de precios estimado para el largo plazo, de acuerdo con la metodología empleada en el marco de la Regla Fiscal. La brecha de precios del petróleo se estima en USD 5,7 por barril, consistente con un precio observado de USD 71,7 y un precio de largo plazo de USD 66. Así, el ciclo petrolero estimado se obtiene a partir del producto de la brecha de precios del petróleo, el ingreso marginal petrolero y la tasa de cambio promedio

El ciclo económico estimado de -0,6% del PIB se explica principalmente por la brecha negativa del producto estimada por parte del CCRF, que genera una reducción en el recaudo no petrolero efectivamente observado por la Nación. Así, este espacio cíclico es función de

²⁰ Ministerio de Hacienda Marco Fiscal 2020.

²¹ Informe cumplimiento regla fiscal 2019 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 26 de julio de 2020.

una brecha del producto de -3,4% frente al PIB potencial, un recaudo no petrolero observado de \$143,8 billones y una elasticidad de recaudo a PIB de 1,151, en línea con lo recomendado por parte del CCRF en su sesión ordinaria de 2018.

Por su parte, el efecto estimado del choque migratorio, de 0,5% del PIB dentro del gasto total, va en línea con la recomendación realizada por parte del CCRF en su sesión ordinaria de 2019. En esta instancia, teniendo en consideración la población migrante viviendo en el país a la fecha, las proyecciones demográficas del flujo migratorio al país proveniente de Venezuela, y las estimaciones realizadas por parte del Gobierno nacional y varios analistas del costo fiscal de corto plazo que generaría este fenómeno, el CCRF recomendó al Gobierno que el déficit fiscal de 2019 se ampliara en 0,5pp del PIB, reconociendo el efecto fiscal de corto plazo que tenía la migración. Este espacio adicional de déficit es consistente con el hecho de que, de acuerdo con la literatura y las estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la migración tiene un efecto neto positivo en el largo plazo sobre el crecimiento económico y las cuentas fiscales.

1.7.3 Consistencia con la meta establecida.

El Artículo 5 de la Ley 1473 de 2011 determinó que hasta el año 2022, el déficit estructural debe seguir una senda decreciente, cumpliendo metas puntuales equivalentes a 2,3%, 1,9% y 1,0% del PIB o menos, en 2014, 2018 y 2022, respectivamente. Al cierre fiscal de 2019 se observó un déficit estructural consistente con las condiciones establecidas en la Regla Fiscal, como consecuencia de la disminución que experimentó de 1,9% en 2018 a 1,5% en 2019.

1.7.4 Consideraciones y contingencias fiscales 2019.

El balance fiscal del GNC pasó de -3,1% del PIB en 2018 a -2,5% en 2019, presentando una notable corrección y alcanzando así el déficit fiscal del GNC más bajo desde 2014. Adicionalmente, con este resultado se observó el primer superávit primario desde 2012, equivalente a 0,4% del PIB, y el quinto desde el 2000. La corrección observada en el balance se explica principalmente por un aumento de los ingresos fiscales, los cuales se incrementaron desde 15,3% del PIB en 2018 hasta 16,2% en 2019, que se contrarrestó parcialmente por un crecimiento en los gastos totales, los cuales se incrementaron de 18,4% del PIB en 2018 a 18,6%.

Los ingresos totales del GNC durante el 2019 se ubicaron en 16,2% del PIB, lo cual representa un aumento en 0,9pp respecto al 2018 y un crecimiento nominal del 15,1%, explicado principalmente por un importante aumento de los recursos de capital. Estos ingresos aumentaron de 1,2% a 1,9% del PIB entre 2018 y 2019, explicado principalmente por los mayores excedentes financieros recibidos por la Nación. A su vez, dentro de este rubro, la mayor parte del crecimiento lo explican los dividendos de Ecopetrol y la inclusión de las utilidades del Banco de la República como ingreso fiscal a partir de la vigencia fiscal 2019. Por otra parte, los ingresos tributarios crecieron 0,1pp del PIB en 2019 frente a la vigencia anterior, lo cual corresponde a un crecimiento nominal de 9,8%. Lo anterior es

resultado de las medidas establecidas en la Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018) y un aumento de los ingresos tributarios externos (IVA externo y aduanas) debido a la depreciación del peso colombiano.

Este aumento en los ingresos se vio compensado parcialmente con un aumento en los gastos de 0,2pp del PIB frente al 2018, que se explica por un mayor gasto en inversión e intereses. La inversión del GNC se ubicó en 1,7% del PIB, evidenciando un aumento de 0,3pp del PIB y un crecimiento nominal de 31,8% respecto al 2018. Adicionalmente los gastos en intereses aumentaron de 2,8% a 2,9% del PIB, principalmente por unas mayores indexaciones de TES y un incremento en los intereses de deuda externa. Los anteriores incrementos se mitigaron parcialmente por una reducción de los gastos de funcionamiento como porcentaje del PIB, pasando de 14,2% del PIB en 2018 a 14,0% en 2019.²²

1.7.5 Proyección de gastos de mediano plazo.

Tras el fuerte choque que afrontaría la economía colombiana en 2020 y la posterior recuperación en 2021, se prevé que la economía siga presentando excesos de oferta. Consistente con lo anterior, el escenario de mediano plazo se caracteriza por tasas de crecimiento del PIB superiores al promedio de largo plazo entre 2022 y 2028, año en el que se cerraría la brecha del producto. A partir de 2029, la economía crecería a su ritmo potencial, entre 3% y 3,5%.

Los determinantes de esta trayectoria incluyen la reducción del costo de uso del capital, que generaría efectos permanentes sobre la tasa de inversión de la economía, y el incremento en la fuerza laboral e impulso a la productividad, como resultado de la migración proveniente de Venezuela.

El déficit de cuenta corriente disminuiría de 3,2% a 2,5% del PIB entre 2022 y 2031, y sería cubierto en un 90% por flujos de IED, atraídos, en buena parte, por la reducción del costo de uso del capital. Este resultado se daría en un contexto de una mayor diversificación productiva, que favorecería la participación de las exportaciones no tradicionales en las totales, generando una mayor competitividad.

El ajuste del desbalance externo previsto en el mediano plazo estaría fundamentado en una corrección importante tanto del déficit privado como público, en línea con una tasa de inversión estable (23,3% en promedio) y un ligero aumento del ahorro total de la economía en el mediano plazo, hasta llegar a 21,9% del PIB.

Una vez disipados los efectos de la pandemia, en nuestro escenario central, en el 2022, el GNC retomará la senda de balance fiscal que establece la regla, generando importantes superávits primarios que, junto con sólidas bases macroeconómicas, darán como resultado una deuda pública decreciente en el mediano plazo.

²² De acuerdo con la modificación adoptada por el Consejo Superior de Política Fiscal, en su sesión ordinaria del 5 de junio de 2019, las utilidades transferidas por parte del Banco de la República al Gobierno nacional se empezaron a clasificar como ingresos fiscales a partir de 2019. Informe cumplimiento regla fiscal 2019 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 26 de julio de 2020.

El Gobierno nacional dispone de un conjunto de alternativas para retornar a la senda de déficit estipulada por la regla fiscal en 2022, que combina incrementos en los ingresos y reducciones en los gastos. El escenario central del Gobierno se fundamenta en la intención de combinar un incremento sustancial y permanente del ingreso corriente, con una priorización y focalización de los gastos corrientes, que permitan abrir gradualmente espacio para la inversión pública.

De acuerdo con el escenario regional, en torno al cual persiste alta incertidumbre, se plantea la necesidad de aumentar los ingresos corrientes a partir de 2022 y mejorar la focalización y efectividad del gasto social. De acuerdo con el análisis técnico, Colombia tiene un alto potencial para incrementar sus ingresos recurrentes, y al mismo tiempo reducir parte de sus gastos en funcionamiento.²³

1.8 DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA²⁴.

1.8.1 Año 2019.

La economía colombiana creció en 3,3% en 2019, en comparación con 2018, según el estudio de monitoreo del Producto Interno Bruto (PIB) del DANE. Con ello, el país se consolidó como el de mayor crecimiento en América Latina.

Según el Dane, el aumento del PIB en 2019 significó un incremento de 80 puntos básicos frente al comportamiento del 2018, cuando el PIB creció 2,7%. Las actividades de comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida fue uno de los que más contribuyó a esta tendencia, al registrar un aumento de 4,9%. En 2018 la variación de este grupo fue de 2,7%. Sin embargo, la proporción de crecimiento estuvo por debajo de las proyecciones que originalmente en 2019 el ministerio de Hacienda había hecho, cuando esperaban que la cifra fuera de 3,6%.

En cuanto a la demanda interna, la variación del gasto anual de consumo final entre 2019 y 2018 fue de 4,6%. La cifra fue la misma para el gasto de consumo final de los hogares, mientras que la del Gobierno fue de 4,3%, lo cual se explica por haber sido un año electoral.

La formación bruta de capital pasó de -3,2% en 2017, a 2,1% en 2018 y 4,3% en 2019 y la formación bruta de capital fijo que es lo que más se acerca a revisar la dinámica de inversión, también creció. Por lo tanto, el consumo como la inversión, habrían movido la economía colombiana.

1.8.2 Año 2020.

En 2020, se esperaba que la economía continuara su proceso de aceleración, lo que efectivamente sucedió en enero y febrero. Sin embargo, a raíz de la propagación del COVID-19 en Colombia, se implementaron medidas de aislamiento preventivo, que, junto con

²³ Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

²⁴ Ibidem

un contexto internacional dominado por la incertidumbre global, llevaron a revisar el pronóstico de crecimiento del PIB desde 3,7% a -5,5%. Tanto en Colombia, como en el resto del mundo, hay alta incertidumbre alrededor de los pronósticos de crecimiento. En ambos casos, la profundidad y la duración de la recesión estarán ligadas a la evolución de la pandemia.

La naturaleza del choque afectará tanto la producción como la demanda agregada. Los sectores más afectados serán comercio (-11,2%), construcción (-16,1%) y arte, entretenimiento y recreación (-28,2%). Por otro lado, el consumo de los hogares y la inversión caerían 5,7% y 17,7%, respectivamente, y el gasto del Gobierno, que crecería 4,1%, sería el único componente de la demanda interna que contribuiría a su crecimiento.

La crisis afectará los mercados laborales en todo el mundo, lo que se reflejará en caídas en la tasa de ocupación, aumentos en la inactividad y mayores tasas de desempleo en Colombia.

En este contexto, la política diseñada por el Gobierno nacional, para enfrentar la emergencia económica y sanitaria ocasionada por el COVID-19, se ha cimentado alrededor de tres ejes: i) el fortalecimiento del sistema de salud y su capacidad de respuesta; ii) ayuda social a la población en condición vulnerable y iii) la protección del empleo y mitigación de la afectación sobre el aparato productivo.

Se espera que la contracción de la economía de 5,5% esté acompañada por una inflación de 2,4%, inferior en 1,4pp frente a la de 2019, ampliando el espacio para una política monetaria contraccíclica.

Como producto de la recesión, los flujos de IED disminuirán en el presente año (- 38,5%). En el financiamiento externo, la caída de estos ingresos sería compensada por el aumento en el endeudamiento externo del sector público para hacer frente a la crisis. Lo anterior se reflejará en un mayor déficit de cuenta corriente de 4,8% del PIB.

La reducción de los precios del petróleo, dentro del contexto de financiamiento externo antes descrito, llevará a que la tasa de cambio promedio para el año sea de \$3,960 pesos por dólar.

1.8.3 Año 2021.

El escenario macroeconómico para 2021 presenta una inusual incertidumbre, asociada al desconocimiento sobre la duración y profundidad que pueda generar la pandemia del COVID-19 en la salud, el tejido empresarial, las relaciones laborales y el sistema financiero.

En el escenario central, se espera que en 2021 el grueso de la economía retome sus actividades, una vez se disipe el choque asociado al COVID-19, permitiendo un rebote de la actividad productiva hasta alcanzar niveles del PIB similares a los de 2019. Lo anterior implicaría un crecimiento económico de 6,6%, resultado que estaría condicionado a que el estado de los balances financieros de las empresas les permita financiar su capital de trabajo y, en particular, reabsorber la mano de obra.

Los fundamentales macroeconómicos que determinaron el crecimiento de 2019 y los primeros meses de 2020, no se deberían ver afectados por la pandemia, y deberían seguir impulsando el crecimiento en 2021. Estos incluyen una política tributaria amigable con la inversión, una mayor fuerza de trabajo por cuenta del stock de inmigrantes, expectativas de inflación cercanas a la meta, que dan espacio para una política monetaria expansiva, y un sistema financiero sólido.

1.8.4 Déficit fiscal.

La epidemia del covid-19 trajo la reducción de la actividad económica en el mundo. Ningún país será ajeno a esta catástrofe. En el caso de Colombia, el déficit fiscal de 2020 puede aproximarse a 8%, contra 2,5% en 2019. Es evidente la necesidad de reducir la evasión y la elusión en general, y de suprimir tratamientos excepcionales a sociedades en algunos subsectores para recaudar más dinero sin perjudicar a quienes pagan tarifas similares a las nominales. Es preciso penalizar la evasión del impuesto a la renta, y combatir los flujos hacia paraísos fiscales. Además, se debe reconocer que los tratamientos impositivos preferenciales no inducen inversión, abandonar la confianza inversionista como propósito, cuando debe ser más bien consecuencia de tener buenas instituciones legislativas y judiciales, y establecer esquemas tributarios con tarifas para sociedades comerciales similares a los vigentes en otros países.

El gobierno pronostica que el cumplimiento del déficit fiscal para este año estará por el 8,2% del PIB y que en 2021 se espera sea de 5,1% y para 2022 de solo 2,5%, la mitad del año anterior. Se pregunta uno si no es demasiado optimista suponer que retornaremos en dos años al déficit estipulado en la regla fiscal actual. Lo anterior implicaría aumentar el recaudo, tener una disciplina de gasto y rogar porque no haya otra emergencia.²⁵

1.8.5 Financiación del Estado.

En cuanto a financiación del Estado, el reto se enfoca principalmente en garantizar el cumplimiento de la regla fiscal sin sacrificar el gasto público destinado a programas sociales. Por esta razón, se debe hacer un esfuerzo por optimizar el manejo del gasto y su distribución. Debido a la crisis económica por la que atraviesa el país a causa de la emergencia generada por el Covid 19, el Gobierno nacional tomó la determinación de suspender la regla fiscal durante los años 2020 y 2021, con el concepto favorable del CONFIS.

1.8.6 Inflación.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) reportó que durante 2019 el Índice de Precios del Consumidor (IPC), entendido como la inflación o costo de vida de los colombianos, aumentó a 3,80%, frente a 3,18% que registró en 2019. La cifra coincidió

²⁵ Déficit Fiscal - La República - Situación Fiscal grave. Agosto 15 de 2020.

con la misma cifra que se puso como meta el Banco de la República; Inflación en Colombia en 2019 aumentó a 3,80%, especialmente, por precios de alimentos.

Solamente en diciembre, este índice fue de 0,26%, menor al 0,30% que se obtuvo en el último mes de 2018.

Cuatro divisiones presentaron aumentos anuales superiores al promedio nacional. El caso más notorio se presentó en alimentos y bebidas no alcohólicas, con 5,80%. Le siguen educación, con 5,75%; bebidas alcohólicas y tabaco, con 5,48%; y restaurantes y hoteles, con 4,23%.

Los mayores aportes a la variación anual se registraron en las divisiones de: Alojamiento y otros combustibles, alimentos y bebidas, las cuales contribuyeron con 2,02 puntos porcentuales al acumulado anual de dicha variación. La lista de las divisiones la completan recreación y cultura (3,70%); alojamiento, agua, electricidad y gas (3,46%); transporte (3,41%); bienes y servicios diversos (2,95%); salud (2,82%); información y comunicación (2,73%); muebles y artículos para el hogar (2,54%); y prendas de vestir y calzado (0,69%).

Por ciudades, Rioacha, con 4,79%, fue la ciudad que mayor costo de vida presentó durante 2019. Continúan Cali, con 4,53%; Medellín, con 4,49%; Armenia, con 4,28%; y Barranquilla, con 4,13%.

Por su parte, las ciudades con menor inflación el año pasado fueron Neiva (2,72%); Villavicencio (2,94%); Ibagué (3,375); Bogotá (3,49%); y Sincelejo (3,53%)²⁶.

1.9 SISTEMA GENERAL DE REGALIAS²⁷.

Conforme al Acto Legislativo 05 de 2011, el Gobierno Nacional tenía la obligación de hacer operativo el Sistema General de Regalías (SGR) a partir del 1 de enero de 2012, razón por la cual expidió el Decreto Ley transitorio 4923-2011, el cual determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.

Los recursos se distribuirán en todos los departamentos del país a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación - FCTI, Fondo de Desarrollo Regional - FDR y Fondo de Compensación Regional - FCR. Adicionalmente se ahorrará a través del Fondo de Ahorro y Estabilización - FAE y del Fondo de Ahorro Pensional Territorial - FONPET.

Todos los recursos del SGR financiarán proyectos de inversión presentados por la entidad territorial a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD, quienes serán los encargados de definirlos, evaluarlos, viabilizarlos, priorizarlos, aprobarlos y designar el ejecutor de los mismos.

²⁶ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc>

²⁷ www.dnp.gov.co - septiembre de 2019.

Por mandato Constitucional, se creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación - SMSCE, que será administrado por el DNP y se desarrollará de manera selectiva y con énfasis en acciones preventivas. La interventoría que se realice a los proyectos financiados con estos recursos, se ajustará a lo dispuesto por el Estatuto Anticorrupción.

Conforme con lo dispuesto por el artículo 360 y 361 de la Constitución Política, se expide la Ley 2056 de septiembre 30 de 2020, cuyo Objeto es determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye actualmente el Sistema General de Regalías, quedando derogada la Ley 1530 de 2012.

1.9.1 Presupuesto Sistema General de Regalías²⁸.

En cumplimiento de lo establecido en el numeral 5° del artículo 9 de la Ley 1530 de 2012, la Ley 1744 de 2014, y el artículo 2.2.4.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015, el Departamento Nacional de Planeación, distribuye los recursos del Sistema General de Regalías y realiza mensualmente la Instrucción de Abono a Cuenta –IAC-, de conformidad con la información remitida por el Ministerio de Minas y Energía (MME) a través de sus agencias y el recaudo certificado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al DNP.

Los recursos del SGR se han venido distribuyendo entre los departamentos y municipios del país a través de: i) asignaciones directas, en función de su nivel de producción de recursos naturales no renovables (RNNR), al igual que variables técnicas que determinan los precios de estos recursos; ii) los Fondos de Desarrollo Regional (FDR), Compensación Regional (FCR) y Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel). Adicionalmente, existe un mecanismo de ahorro; a través del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). Asimismo, el SGR estableció un porcentaje de hasta el 2% del total de los recursos para el funcionamiento el Sistema²⁹

Según lo reportado en el resumen indicativo de la asignación presupuestal para el bienio 2019-2020, la asignación total indicativa es de \$336.111 millones de pesos de los cuales se destinaron para aprobación de proyectos en el bienio \$228.650 millones de pesos, quedando un saldo de recursos disponibles para la aprobación de proyectos de \$107.461 millones.

²⁸ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Proyección de Ingresos del Sistema General de Regalías 2016-2019.

²⁹ Inciso 3 del párrafo 3 del artículo 2 del Acto Legislativo 05 de 2011 y artículo 11 Ley 1530 de 2012.

Tabla N° 3. Indicativo de asignaciones aprobadas y descuentos

Concepto	Asignaciones Directas	FDR - Inversión	FDR - Paz	FCR - 60%	Fondo de CyT	Asignación PAZ	Total
Total Resumen Indicativo de Asignaciones, Aprobaciones y descuentos del SGR							
Apropiaciones acumuladas SGR 2012-bienio actual	\$ 710.244	81.087	\$ 8.936	\$189.569	\$183.043	\$ 8.936	\$1.181.815
(-) Total Aprobaciones con recursos SGR + Inflexibilidades	\$ 642.559	\$ 80.177	\$ 8.936	\$183.371	\$151.557	\$ 7.280	\$1.073.881
(-) Descuentos en Asignaciones Directas	\$ 473	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 473
(=) TOTAL RECURSOS INDICATIVOS	67.212	910	0	6.197	31.485	1.656	107.461

Fuente: SICODIS, 9 de septiembre de 2020

La proyección de recursos del Sistema General de Regalías estimada por el Ministerio de Minas y el Ministerio de Hacienda, se generará dependiendo entre otras del precio internacional del barril de petróleo, factor externo que puede ayudar o complicar la situación; esta situación genera incertidumbre en los departamentos y municipios del país por cuánto el desarrollo regional está apalancado en gran parte con recursos provenientes del Sistema General de Regalías en relación directa con la explotación del crudo.

A continuación, se presenta una estimación inicial de los ingresos de SGR, de acuerdo con los nuevos lineamientos de la Ley 2056 de 2020.

Tabla N° 4. Estimación de los recursos de los bienios 2021-2022 y 2023 -2024 (Millones de pesos)

Concepto	2021-2022	2023-2024
ASIGNACIONES DIRECTAS	\$ 167.235	\$ 223.731
FONDO DE DESARROLLO REGIONAL (FDR) 60%	\$ 96.361	\$ 121
FONDO DE DESARROLLO REGIONAL (FDR) 40%	\$ 64.354	\$ 80
FONDO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA E INNOVACION (FCTel)	\$ 68.883	\$ 71.862
TOTAL PROYECCION PRELIMINAR	\$ 396.833	\$ 295.794

Fuente: Secretaria de Planeación Departamental. Proyección preliminar aplicación Ley 2056 de 2020

La Ley 2056 de 2020

Con la aprobación de la Ley 2056 de 2020 (Artículo 22), a partir del 2021 los recursos del Sistema General de Regalías se administrarán a través de un sistema de manejo de cuentas, el cual estará conformado por las siguientes asignaciones, beneficiarios y conceptos de gasto de acuerdo con lo definido por los artículos 331 y 361 de la Constitución Política y la presente Ley, así:

1. El 20% para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, que se denominará Asignaciones Directas. Los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables tendrán además una participación adicional del 5% que podrá ser anticipado, conforme con los criterios de la presente Ley.
2. El 15% para los municipios más pobres del país, que se denominará Asignación para la Inversión Local con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, de los cuales mínimo 2 puntos porcentuales se destinarán a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, recursos que se denominarán Asignación para la Inversión Local en Ambiente y Desarrollo Sostenible.
3. El 34% para los proyectos de inversión regional de los departamentos, municipios y distritos, que se denominará Asignación para la Inversión Regional.
4. El 1% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación, que se denominará Asignación Ambiental.
5. El 10% para la inversión en ciencia, tecnología e innovación, que se denominará Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación, de los cuales, mínimo 2 puntos porcentuales se destinarán a investigación o inversión de proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, recursos que se denominarán Asignación para la Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación Ambiental.
6. El 0.5% para proyectos de inversión de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, recursos que serán canalizados por la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena. Los proyectos a financiar con cargo a esta asignación serán definidos por Cormagdalena en conjunto con dos (2) representantes de los gobernadores que tengan jurisdicción sobre el Río Grande De La Magdalena y Canal del Dique y dos (2) alcaldes que integran la jurisdicción de la Corporación, y el Director Nacional de Planeación o su delegado. El Gobernador y alcalde serán elegidos, entre ellos, para periodos bienales y por mayoría, de acuerdo con el mecanismo que para el efecto determinen. En todo caso cada nivel de gobierno deberá unificar su criterio con respecto a la definición de proyectos.
7. El 2% para el funcionamiento, la operatividad y administración del sistema, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, la evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables y para el incentivo a la exploración y a la producción.
8. El 1% Para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control; de este la mitad se destinará a la Contraloría General de la República.

9. El remanente se destinará al ahorro para el pasivo pensional y al ahorro para la estabilización de la inversión. En todo caso la distribución de estos recursos será como mínimo el 50% para el Fondo de Ahorro y Estabilización y el restante para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, según la distribución que se incluya en el Plan de Recursos.

El mayor recaudo generado, con respecto al presupuesto bienal de regalías al que hace referencia el inciso 11 del artículo 361 de la Constitución Política corresponde a la diferencia entre los ingresos corrientes provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables presupuestados para el bienio y el valor efectivamente recaudado en la Cuenta Única del Sistema General de Regalías.

El 20% del total de los recursos generados por mayor recaudo se destinarán a mejorar los ingresos de las entidades territoriales donde se exploren y exploten recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos o fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Este porcentaje se distribuirá entre las entidades beneficiarias en la misma proporción que se distribuyen los recursos por concepto de Asignaciones Directas; un 10% para los municipios más pobres del país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población; un 20% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación; un 5% para proyectos de emprendimiento y generación de empleo que permita de manera progresiva la ocupación de la mano de obra local en actividades económicas diferentes a la explotación de recursos naturales no renovables; y el 45% restante se destinará para el ahorro y estabilización de los departamentos, municipios y distritos.

Para determinar el mayor recaudo la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, o quienes hagan sus veces, certificarán el recaudo efectivamente realizado por concepto de regalías al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el 30 de abril del año siguiente al cierre del bienio para que éste determine el valor del mayor recaudo del respectivo bienio y el Departamento Nacional de Planeación proceda a su distribución.

Durante los 20 años siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 04 de 2017, el 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías se destinará a una asignación para la paz que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

Igual destinación tendrá el 70% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el numeral primero del presente artículo. El 30% restante se destinará para incentivar la producción de municipios en cuyos territorios se

exploten los recursos naturales no renovables y a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos.

La ley aprobada en el Congreso de La República aumenta el porcentaje de recursos sobre los que los departamentos incidirán en su inversión, pasando de un 54,6% en el actual régimen a un 64% con las modificaciones incluidas en la nueva ley.

1. La principal bondad de la nueva ley de regalías es el aumento de las regalías directas que recibimos los departamentos productores, pasando de un 11.2% en el antiguo régimen a un 20% a partir del año 2021.

2. La autonomía en el direccionamiento de los recursos de inversión del 60% de la Asignación para la Inversión Regional. En el pasado, las decisiones de los proyectos con cargo a este fondo eran tomadas por el OCAD, transitando un largo camino previo a la aprobación y posterior ejecución. En la misma dirección, cabe destacar la eliminación de los OCAD Departamentales, lo que permitirá a los departamentos productores como el nuestro, decidir de manera directa los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos de las regalías directas.

El 34% del SGR para los proyectos regionales de los departamentos, municipios y distritos y de este valor el 60% estará en cabeza de los departamentos y el 40% cargo de cada una de las regiones.

3. Para los efectos de las convocatorias CTel, se estructurarán ejercicios de planeación que orienten las inversiones de CTel en concertación con los Consejos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación.

Esta distribución permitirá destinar más recursos a las zonas más necesitadas del país, lo cual será de gran ayuda para el desarrollo de proyectos de inversión promuevan el desarrollo económico y social en las regiones.

4. La habilitación de los Esquemas Asociativos Territoriales para la presentación de proyectos con impacto regional será vital para que desde las regiones se planeen proyectos de gran envergadura y permitan la integración de las subregiones del país.

Se incluye en la ley por la cual se regula y reglamenta el funcionamiento del SGR la posibilidad de financiar alimentación y transporte escolares sin considerarse esto como un gasto recurrente.

5. Finalmente, se destaca la importancia de la inclusión de un artículo para la reactivación económica, el cual establece que los saldos no comprometidos de las anteriores vigencias con corte al 31 de diciembre de 2020 se podrán destinar a sectores estratégicos para la puesta en marcha de las economías regionales.

Todos estos elementos permitirán a los departamentos tener incidencia en aproximadamente el 64% de los recursos del nuevo Sistema General de Regalías. El reto será entonces, rápidamente realizar ejercicios de planeación con nuestros alcaldes, las fuerzas vivas de nuestro departamento y el gobierno nacional para lograr una ejecución eficiente de estos importantes recursos, y así lograr que el año 2021 valga por dos.

2. PLAN FINANCIERO

2.1. PRESENTACION DEL PLAN FINANCIERO

El Plan Financiero es una herramienta de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de caja que, a partir de la situación actual, permite vislumbrar el comportamiento de mediano plazo de las finanzas del Departamento, contemplando la previsión de los ingresos, egresos, ahorro o déficit y su esquema de financiación.

Para prevenir los riesgos de iliquidez, el Plan Financiero toma como punto de partida la situación financiera real del Departamento, con el fin de establecer con mayor precisión el Marco Fiscal de Mediano Plazo, con proyecciones que permitan prever con alto margen de certeza, el comportamiento de las finanzas durante el período del actual gobierno y su proyección en el mediano plazo.

A continuación, se presenta de conformidad con lo establecido por la normatividad el contenido básico del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el primer capítulo correspondiente al Plan Financiero, definido como un programa de ingresos y gastos de caja, con su respectivo financiamiento, como instrumento de planificación y gestión financiera del Departamento de Santander para un periodo de 10 años.

Esta herramienta se elaboró teniendo como base las ejecuciones presupuestales en formato de operaciones efectivas de caja, ajustada a la metodología establecida por las entidades del gobierno central como son el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Contraloría General de la República.

2.2 GENERALIDADES DEL ENTORNO

La Unidad Administrativa Especial de la Contaduría General de la Nación expidió la categorización de los municipios del Departamento de Santander mediante Resolución N°556 del 28 de noviembre 2018, la cual certifica que el Departamento de Santander está compuesto por 87 municipios clasificados para el año 2019 de acuerdo con lo establecido en la Ley 617 de 2000, de la siguiente forma: un municipio de categoría especial (Bucaramanga), dos (2) municipios clasificados en categoría primera (Floridablanca y Barrancabermeja), dos (2) municipios en segunda categoría (Piedecuesta y Girón), un (1) municipio en cuarta categoría (San Gil), un (1) municipio en 5 categoría (Lebrija) y ochenta (80) municipios clasificados en categoría sexta.³⁰

Según la proyección del DANE con base en el CNPV 2018³¹, el Departamento cuenta con una población proyectada a 2020 de 2.280.980 habitantes, de los cuales 1.116.282 son hombres y 1.164.626 son mujeres, distribuidos 1.745.543 en cabeceras municipales y 535.365 en centros poblados y sector rural.

³⁰ Ministerio del Interior – Contaduría General de la República.

http://www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/35b46070-ba9f-43bb-8d4c-6429982130f4/Res_556_2018.pdf

³¹ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

2.3 INGRESOS HISTORICOS

El análisis se realiza a precios constantes de 2020, con una serie histórica de cuatro años comprendidos entre el 2016 y 2019 y la proyección de los ingresos de 2020, con el fin de analizar el posible resultado en el 2020 considerado crítico por el impacto de la pandemia del COVID-19. En la tabla N° 4 se observan los ingresos del Departamento en el periodo de análisis.

El Departamento de Santander durante los últimos 4 años mostró el siguiente comportamiento en cuanto a los ingresos totales; en la vigencia 2017 se presentó una variación porcentual del 19,5% en comparación con lo recaudado en el 2016, es decir en el año 2017 los ingresos totales fueron \$1.490.681 millones, mientras que en la vigencia 2016 el recaudo fue de \$ 1.851.815 millones; en la vigencia 2018 comparado con la vigencia 2017 su recaudo fue negativo, se presentando una disminución del 3,4% pasando de un recaudo de \$1.490.681 millones a \$1.440.133 millones; en la vigencia 2019 la variación porcentual alcanzada con respecto al 2018 fue positiva alcanzando un crecimiento del 7.1%, pasando de recaudar \$1.440.133 a recaudar \$1.542.875 millones de pesos. Para el año 2020 se presenta una situación especial afectada por la crisis generada por la pandemia del COVID-19, en donde los ingresos totales pueden caer en un 16,8%, dependiendo de la velocidad de reactivación de las rentas y de los impactos no previstos que al día de hoy son de difícil pronóstico.

Tabla N° 5. Ingresos Departamento de Santander 2016 – 2020p* (Precios constantes de 2020)

CONCEPTO	A2016	A2017	A2018	A2019	A2020	2017/ 2016	2018/ 2017	2019/ 2018	2020/ 2019
1 INGRESOS TOTALES	1.851.815	1.490.681	1.440.133	1.542.875	1.283.673	-19,5%	-3,4%	7,1%	16,8%
1.1 INGRESOS CORRIENTES	709.820	666.681	1.317.035	.417.252	.193.789	-6,1%	97,6%	7,6%	15,8%
1.1.1 TRIBUTARIOS	657.619	604.001	578.316	614.691	398.563	-8,2%	-4,3%	6,3%	35,2%
1.1.1.1 CERVEZA	163.580	166.249	173.600	148.718	107.229	1,6%	4,4%	14,3%	27,9%
1.1.1.2 LICORES	25.389	27.797	25.512	36.688	18.909	9,5%	-8,2%	43,8%	48,5%
1.1.1.3 CIGARRILLOS Y TABACO	22.818	30.885	44.306	27.959	14.400	35,4%	43,5%	36,9%	48,5%
1.1.1.4 REGISTRO Y ANOTACION	57.534	60.093	59.409	54.873	38.636	4,4%	-1,1%	-7,6%	29,6%
1.1.1.5 VEHICULOS AUTOMOTORES	48.762	76.874	58.823	90.291	57.893	57,7%	23,5%	53,5%	35,9%
1.1.1.6 SOBRETASA A LA GASOLINA	28.571	31.134	28.920	30.419	20.784	9,0%	-7,1%	5,2%	31,7%
1.1.1.7 OTROS	310.965	210.966	187.748	225.743	140.714	-32,2%	11,0%	20,2%	37,7%
1.1.2 NO TRIBUTARIOS	49.634	59.527	53.338	26.191	25.952	19,9%	10,4%	50,9%	-0,9%

Fuente: MHCP - Secretaria de Hacienda – 2020 - *proyectado

2.3.1 Ingresos Corrientes

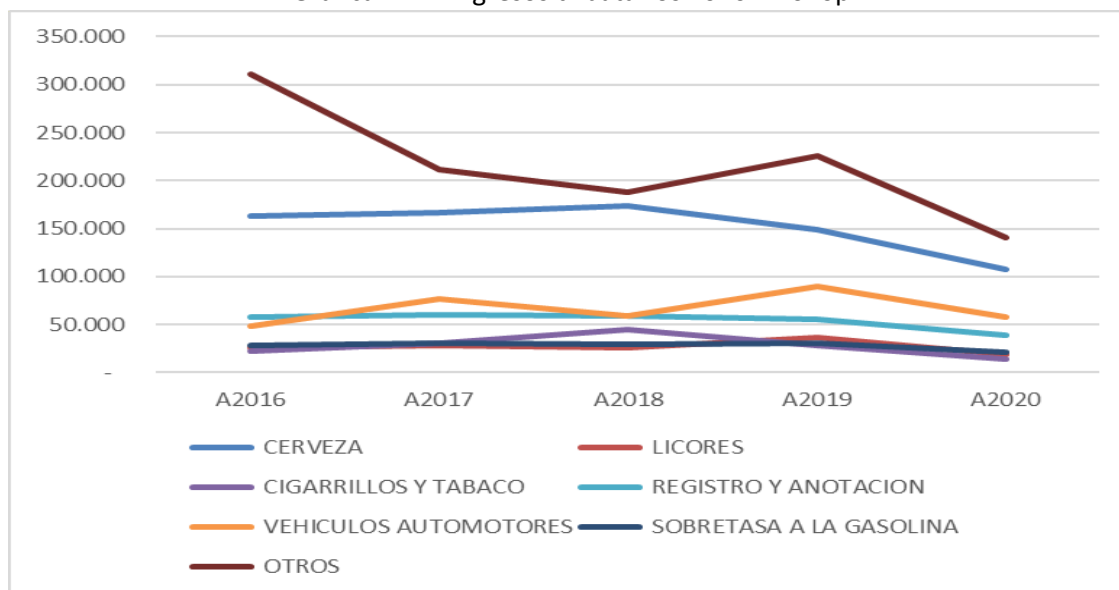
En materia de ingresos corrientes a precios constantes del 2020 como se puede observar en la tabla N° 5, el comportamiento muestra un decrecimiento en la vigencia 2017 con respecto a la vigencia 2016 del 6,1%; es decir paso de recaudar \$709.820 millones a recaudar \$ 666.681 millones; en el año 2018 muestra un crecimiento con respecto a lo recaudado en el 2017 del 97% que se explica por el reacomodamiento de las cuentas del SGP que forman parte de los ingresos corrientes; en el año 2019 se observa un incremento de 7.6% respecto de la vigencia anterior, es decir, de 1.317.035 millones en el 2018 se pasó a recaudar 1.417.252 millones en el 2019; para el año 2020p se tiene la posibilidad de un decrecimiento que puede ser de 15% según se ha observado en el comportamiento de los recaudos en los últimos meses que se explica por la situación de COVID-19.

El análisis permite ver que durante la vigencia 2019, el comportamiento de recaudo de los Ingresos Corrientes presentó un mejoramiento con respecto al año anterior, pero en el 2020 debido a la situación especial presentada (COVID) se va a presentar un decrecimiento que se espera superar en el año 2021, a partir de la reactivación económica pos pandemia.

2.3.1.1 Ingresos Tributarios

Los ingresos tributarios en el periodo 2016-2020p muestran el siguiente comportamiento: en la vigencia 2017 con relación al 2016 muestran un decrecimiento del 8.2%, en el 2018 en comparación con lo recaudado en la vigencia anterior se muestra igualmente un decrecimiento del 4.3%; y en el 2019 en comparación con lo recaudado en la vigencia 2018 muestra un crecimiento del 6.3%.

Grafica N° 4. Ingresos tributarios 2016 – 2020p



Fuente: Secretaria de Hacienda 2020

El impuesto tributario de mayor importancia para el Departamento por el nivel de recaudo es cerveza, de acuerdo con lo observado en los últimos cuatro años objeto del análisis, vemos que el ingreso por esta renta en la vigencia 2017 presenta un crecimiento del 1,6%

con respecto a lo recaudado en la vigencia 2016, mejorando la situación en el 2018 cuando presenta un aumento de 4.4% respecto de 2017, aunque en el 2019 presenta una caída de 14.3% respecto de 2018 y en el 2020 proyectado se puede presentar un decrecimiento de 27% generado por las restricciones al consumo de bebidas embriagantes a partir de la declaración de la emergencia decretada por el Gobierno nacional, situación que genera incertidumbre en el escenario financiero de la actual vigencia. En promedio en los cuatro años de estudio, esta renta representa el 26,6% de los ingresos tributarios del Departamento.

Otro impuesto significativo dentro de los ingresos tributarios para el Departamento de Santander es el de Vehículos Automotores, aunque con un comportamiento irregular que cada dos años presenta un repunte así: en el año 2017 mejoró el 57.7% con respecto al año anterior y en el año 2019 mejoró el 53,5% respecto al 2018; se explica por las jornadas de cobro coactivo y los incentivos creados por el gobierno nacional para descontar intereses y sanciones- Al finalizar el 2020 puede ser posible una disminución del 35,9% por motivos COVID-19 especialmente debido al descuento del 20% a capital y del 100% de intereses y sanciones establecido por el Decreto 678 de 2020, que si bien generó un alivio al contribuyente, también disminuyó la meta presupuestada para la vigencia. En general este ingreso representa el 11,7% de los ingresos tributarios del Departamento.

Le sigue en importancia el Impuesto de Registro, con un comportamiento sostenido; en el 2017 creció 4.4% con respecto al año anterior al pasar de \$57.534 millones a \$60.093 millones; en el año 2018 presenta una leve disminución de 1.1% al pasar de \$60.093 a \$59.409 millones y para el año 2019 se observa una disminución de 7.6% con respecto al año 2018. El impacto del COVID-19 para esta renta puede ser de 29.6% con respecto al año 2019, y se espera que la reactivación económica genere las condiciones para el mejoramiento de esta renta para el Departamento. En promedio este impuesto representa el 9.5% del total de los impuestos tributarios del Departamento.

El Impuesto de la Sobretasa a la Gasolina para el periodo analizado presentó un comportamiento estable hasta el 2019. En el año 2017 mejora en un 9% respecto del año anterior al pasar de \$28.571 a \$31.134 millones de pesos, en el 2018 disminuye en 7.1% y en el 2019 vuelve a subir 5.2% al pasar de \$28.920 millones en el 2018 a \$30.419 millones en el 2019. En promedio esta renta representa el 4.9% de los ingresos tributarios del Departamento y se espera que al retornar la normalidad después de la emergencia económica, social y ambiental esta renta vuelva a su curso histórico.

El impuesto a los cigarrillos y tabacos igualmente representa aproximadamente el 4.9% de los impuestos tributarios del Departamento y presento un crecimiento sostenido de 35%, 43% en 2017 y 2018 respectivamente, pero en el 2019 se observa una disminución de 36% y se espera que por motivos de COVID-19 para el año 2020 una disminución que puede estar alrededor de 48% respecto al año anterior. El consumo de tabacos y cigarrillos tiene relación inversa con la calidad de vida, por lo que en la medida que mejore la calidad de vida tiende a disminuir el consumo de estos productos. En este sentido también generan efectos las frecuentes campañas de salud tanto nacional como regionales en contra del

consumo de tabaco y sus productos asociados. Esto significa que en adelante se puede presentar una tendencia a la disminución del recaudo por esta renta, aunque no en el corto plazo.

El Impuesto de Licores, en la segunda vigencia objeto del análisis presentó incremento pasando de recaudar \$25.389 millones en el año 2016 a recaudar \$27.797 en el 2017; en el año 2018 disminuye en 8.2% y el año 2019 se observa un incremento de 43.8% al pasar de \$25.512 a \$36.688 millones de pesos. Para el año 2020 por motivos ya expuestos de COVID-19 se espera una caída que puede ser de 48%, explicado por la prohibición del consumo en los lugares públicos y la restricción de la aglomeración de personas. En promedio en el periodo de análisis este impuesto representa el 4.7% de los ingresos tributarios del Departamento.

Respecto a los Otros, que, aunque es la mayor cantidad de recursos incluye los ingresos de las estampillas que son de destinación específica por tanto reciben un análisis diferente.

Tabla N° 6. Destinación de los principales ingresos tributarios y soporte legal

INGRESOS TRIBUTARIOS	DESTINACION	RETENCIONES	MARCO LEGAL
IUVA - Impuesto Unificado de Vehículos Automotores	Libre destinación	20% Municipio de origen	Ley 488 de 1998 - Art 150; Ley 549 de 1999; Ordenanza 007 de 1998 - Art 5; Decreto 051 de 2009
		80% Departamento	
		10% Fonpet	
		0.1% Fondo de reinserción y paz	
		2% Patrimonio Autónomo	
Impuesto de Registro	Libre destinación	20% Fonpet	Ley 549 de 1999
		10% Fonpet	Ley 549 de 1999
		0.1% Fondo de reinserción y paz	Ordenanza 007 de 1998
		2% Patrimonio Autónomo	Decreto 051 de 2009
Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de origen nacional y extranjero	Libre destinación	2% Patrimonio Autónomo	Decreto 051 de 2010
		10% Fonpet	Ley 549 de 1999
		0.1% Fondo de reinserción y paz	Ordenanza 007 de 1998
Impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos de origen nacional y extranjero	Libre destinación	2% Patrimonio Autónomo	Decreto 051 de 2011
		10% Fonpet	Ley 549 de 2000
		0.1% Fondo de reinserción y paz	Ordenanza 007 de 1999
Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares de origen nacional y extranjero	Libre destinación	2% Patrimonio Autónomo	Decreto 051 de 2012
		10% Fonpet	Ley 549 de 2001
		0.1% Fondo de reinserción y paz	Ordenanza 007 de 2000

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental – 2020

Este recurso depende directamente de la cantidad de contratación que haga la Administración Departamental, por tanto, es la expresión de la dinámica de ejecución del Plan de Desarrollo. En el año 2016 se alcanzaron a recaudar \$310.965 millones de pesos siendo el año de mayor recaudo. En el 2017 disminuye 32.2% respecto del año anterior, en el año 2018 disminuye 11% y en el año 2019 se observa un incremento de 20.2% al pasar de \$187.748 millones a \$225.743 millones de pesos. La situación de año 2020 es especial y se puede calcular una disminución de 37% en el recaudo de este recurso. Este comportamiento volátil se explica por la relación directa que existe entre el recaudo de estampillas y la ejecución de la contratación del Departamento. En promedio en los años de análisis estos Otros tributarios representan el 37.7% del total de los impuestos tributarios del Departamento.

Es importante resaltar, que en la medida que la economía del Departamento se vaya reactivando, en la misma medida los recaudos irán mostrando una evolución positiva que esperamos se consolide en el 2021.

El comportamiento general del ingreso por impuestos tributarios compromete a la Secretaría de Hacienda, a tomar medidas y estrategias a fin de mantener un ingreso sostenido por concepto de impuestos en las vigencias siguientes; sin embargo, se debe tener en cuenta que los impuestos departamentales en su mayoría corresponden a productos cuyo consumo generan externalidades negativas³², de tal manera que la promoción para el aumento de las ventas no corresponde a sus funciones. Cualquier incremento en el consumo de estos bienes podría significar un incremento en los gastos de salud de la comunidad afectada. Además, las medidas tomadas por el gobierno nacional para enfrentar la pandemia del COVID-19 impactan directamente el consumo que da origen al impuesto de tabaco, cervezas y licores de una parte y de la otra, el paro de la economía ralentiza el hecho generador del impuesto al registro que es el otro ingreso importante del Departamento.

2.3.1.2 Ingresos No Tributarios

Los ingresos no tributarios compuestos por las tasas, derechos, multas y sanciones en el periodo objeto del análisis se observa un crecimiento en los años 2017 con respecto de 2016 con 19.9% y una caída en el año 2018 de 10.4% respecto del año anterior para mejorar en 20.2% en el año 2020. En el año de 2019 se observa una reducción de 50.9% al pasar de recaudar \$53.338 millones a \$26.191 en el año 2019. Para el año 2020 se espera un comportamiento sostenido con una leve reducción del 1%, situación posible debido a medidas de alivio como la transferencia del cien por ciento de recursos de la sobretasa al ACPM .

³² Tabaco, cigarrillos, licores y cervezas principalmente.

Tabla N° 7. Destinación de Ingresos no tributarios y soporte legal

INGRESOS NO TRIBUTARIOS	DESTINACION	RETENCIONES	MARCO LEGAL
Sobretasa a la gasolina	Libre destinación	10% FONPET	Ley 549 de 1999
		5% Fondo de subsidio sobretasa a la gasolina	Ley 488 de 1998 – Art 130
		0,1% Fondo de reinserción y paz	Ordenanza 07 de 1998 – Art 5
		2% Patrimonio Autónomo	Decreto 051 de 2009
Sobretasa al ACPM	Destinación específica ³³		PROGRAMAS VIALES
Regalías Petroleras	Destinación específica	Compromisos adquiridos a 31 de diciembre de 2011. Y proyectos viabilizados por el OCAD de acuerdo con la nueva Ley de Regalías	Acto Legislativo 05 de 2011
			Ley 1530 de 2012
			Decreto 1949 de 2012
Participación en la producción y comercialización de licores	Libre destinación	10% FONPET	Ley 549 de 1999
		0,1% Fondo de reinserción y paz	Ordenanza 07 de 1998 – Art 5
		2% Patrimonio Autónomo	Decreto 051 de 2009

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental – 2020

2.4 GASTOS HISTORICOS

El análisis se realiza con una serie histórica de cuatro años comprendidos entre el 2016 y el 2020p a precios constantes de 2020, donde se observa el siguiente comportamiento a nivel global de los gastos del Departamento.

2.4.1 Gastos Corrientes³⁴

Al cierre de la vigencia 2017, el Departamento acusó un gasto total por \$1.634.4787 millones de pesos, inferior en 2.3% respecto al año anterior, al pasar de \$1.672.745 en 2016 a \$1.634.787 en el 2017 y el año 2018 también desciende 10.9% al igual que en el 2019 con -1.5%. En el 2020 se espera que no aumente el gasto para lo cual deberá aplazar o diferir compromisos inflexibles y reducir donde sea posible hacerlo, teniendo en cuenta las restricciones originadas por el bajo recaudo a causa del COVID-19.

³³ A través del Decreto 678 de 2020, transitoriamente la Nación transferirá el 50% adicional de la sobretasa al ACPM desde agosto de 2020 hasta diciembre de 2021 para ser utilizados en gastos diferentes de inversión.

³⁴ Los gastos corrientes son los gastos de funcionamiento, intereses de la deuda y gastos operativos en sectores sociales

Tabla N° 8. Gastos totales 2016 – 2020p (Precios constantes de 2020)

CONCEPTO	A2016	A2017	A2018	A2019	A2020	2017/ 2016	2018/ 2017	2019/ 2018	2020/ 2019
2 GASTOS TOTALES	1.672.745	1.634.787	1.457.346	1.435.993	1.443.784	-2,3%	-10,9%	-1,5%	0,5%
2.1 GASTOS CORRIENTES	935.268	1.087.194	1.229.270	1.248.214	1.234.468	16,2%	13,1%	1,5%	-1,1%
2.1.1 FUNCIONAMIENTO	338.284	365.103	367.751	09.811	297.644	7,9%	0,7%	-15,8%	-3,9%
SERVICIOS PERSONALES	56.747	62.045	96.020	63.857	63.274	9,3%	54,8%	-33,5%	-0,9%
GASTOS GENERALES	37.711	38.517	41.785	39.527	39.165	2,1%	8,5%	-5,4%	-0,9%
TRANSFERENCIAS (NOMINA Y A ENTID.)	243.826	264.542	229.946	206.428	195.205	8,5%	-13,1%	-10,2%	-5,4%
2.1.2 INTERESES DE DEUDA PUBLICA	32.273	18.475	14.703	19.480	9.264	-42,8%	-20,4%	32,5%	-
INTERNA	32.273	18.475	14.703	19.480	9.264	-42,8%	-20,4%	32,5%	52,4%
FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO	737.478	547.593	228.076	187.779	209.316	-25,7%	-58,3%	-17,7%	11,5%
GASTOS OPERATIVOS EN SECTORES SOCIALES	564.711	703.615	846.816	918.923	910.524	24,6%	20,4%	8,5%	-0,9%

Fuente: Secretaría de Hacienda – 2020

Al interior de los gastos totales se observa que el comportamiento de los gastos corrientes en la vigencia 2017 con relación a la vigencia 2016 un incremento de 16,2% explicado principalmente por el incremento de los gastos de personal y transferencias de funcionamiento; en el año 2018 con relación al 2017 se observa un incremento de 13,1%; en el 2019 con respecto al 2018 un incremento de 1,5% y en el 2020 con relación al 2019 se espera que se mantenga el gasto o que presente una leve disminución de 1.1% a pesar que el Decreto 678 de 2020 establece que el indicador de gastos de funcionamiento/Ingresos Corrientes de Libre Destinación no será tenido en cuenta durante dos años, el Departamento ha mantenido un gasto razonable que le permite cumplir con los indicadores de disciplina fiscal.

En lo relacionado con los gastos de funcionamiento en el periodo 2016-2020 a pesos constantes de 2020, de acuerdo con lo observado en la Tabla N° 8 podemos evidenciar un incremento de 7.9% en el 2017 respecto al año anterior que se explica por el incremento de los gastos de personal y las transferencias a entidades; en el 2018 con respecto a 2017 se mantiene estable y en el año 2019 una disminución de 15.8% debido a la disminución de los gastos de personal y las transferencias. Se espera que para el año 2020 un leve descenso de 3.9% que puede mejorar en la medida que se tomen acciones para optimizar el gasto flexible que puede ser aplazado.

En cuanto a las Transferencias en el 2017 se observa un aumento de 8.5% con respecto al año anterior para el año siguiente caer en 13.1% y en el año 2019, nuevamente desciende en 10.5%. Se observa un comportamiento estable que depende de los ahorros que se puedan hacer por no giros al FONPET y las transferencias a establecimientos públicos, los demás son gastos inflexibles como los realizados para los órganos de control y pago de pensiones principalmente.

Pese a este comportamiento que puede considerarse como moderado de los gastos de funcionamiento es coherente con la responsabilidad del Gobierno Departamental por mantener dentro de los límites los indicadores de disciplina fiscal, en este caso los relacionados con la ley 617 de 2000, que se espera permanezcan por esta senda en los siguientes años.

2.4.2 Formación bruta de capital

La formación bruta de capital incluye la inversión en construcciones, reparaciones, mantenimientos, preinversión y otros, dentro de los cuales el más representativo son los gastos en vías que representa el 50% del total este rubro y la inversión en otros sectores diferentes a salud, educación y agua potable con 29%. Se observa sin embargo un decrecimiento en estos rubros de inversión desde el 2017 – 2018-2019 en 25%, 58,3% y 17% respectivamente, que se explica por la capacidad de gestión de la administración departamental y la baja ejecución teniendo en cuenta los recursos del balance al final de cada periodo.

2.4.3 Gastos Operativos en Sectores Sociales

Estos gastos están compuestos por la remuneración al trabajo, el pago de prestaciones, y subsidios en sectores de inversión y principalmente comprende los recursos del Sistema General de Participaciones para los sectores sociales, como educación y salud principalmente. Se observa un incremento en el año 2017 con respecto al 2016 de 24.6% y para el año 2018 un incremento de 20.4% respecto del año anterior, y del 8.5% en el 2019 con respecto a 2018. En el año 2020 se espera que los recursos del SGP permanezcan estables o que desciendan en mínima proporción con respecto al año 2019.

Respecto de los gastos de capital se espera una reordenación de los clasificadores por lo que se reorganizarían algunas cuentas para el gasto corriente teniendo en cuenta el objeto del gasto.

Lo que se observa en este componente es una disminución en el gasto relacionado con la formación bruta de capital que se explica principalmente por la capacidad de gestión de las administraciones.

2.5 FINANCIAMIENTO

La normatividad en materia de saneamiento fiscal apunta de manera directa a garantizar la autonomía financiera de los Departamentos. Por tal razón, en el marco de la Ley 617 de 2000 la estrategia financiera del Plan comienza por ajustar los gastos de funcionamiento para destinar más recursos a la inversión. En segundo lugar, utilizar el crédito como una forma de apalancamiento de recursos requiere el cumplimiento de los indicadores de solvencia y sostenibilidad, además de las medidas de precaución ante la volatilidad en el recaudo de los ingresos propios del Departamento.

En este sentido, el Departamento ha presentado un comportamiento estable de sus ingresos y solvencia administrativa que genera confianza en el sector financiero y que se

refleja en el concepto otorgado por Fitch Ratings que afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo del Departamento de Santander en 'AA+(col)', Perspectiva Negativa, y 'F1+ (col)', respectivamente, lo que significa una buena capacidad para cumplir con sus compromisos crediticios. El escenario de calificación incorporó pretensiones de deuda nueva por hasta COP150.000 millones.

Igualmente, en materia de financiamiento, los recursos de capital fueron de gran importancia para la Administración Departamental en la financiación de los niveles del gasto, principalmente llevando montos de recursos de una vigencia a otra como recursos del balance o saldos no ejecutados de las vigencias anteriores. Los recursos no ejecutados en la vigencia reflejan una deficiente programación y planificación del gasto por parte de las oficinas gestoras.

2.6 PROYECCION DE INGRESOS

Para la estimación de la proyección de ingresos se parte de la información histórica de ejecución presupuestal que el Departamento ha reportado al MHCP y de supuestos encaminados a elaborar pronósticos prudentes a partir de la realidad fiscal, que permitan dar cumplimiento al cronograma de recaudo para determinar un monto real que permita asegurar un nivel de gasto sostenible y financiable.

Las metas financieras están encaminadas a mantener la solvencia y viabilidad financiera del Departamento, teniendo en cuenta la realidad del comportamiento de la economía, la inflación esperada y el cumplimiento normativo especialmente el referido a la viabilidad fiscal señalada por la ley 617 de 2000 y los de endeudamiento referidos en la Ley 358 de 1997.

Para la proyección de los recursos de 2021, se parte de la información histórica y se realizan unos supuestos encaminados a elaborar la proyección, que permitan optimizar la captación de los ingresos en montos posibles y alcanzables. Así, por ejemplo, para algunas proyecciones se utilizarán los supuestos macroeconómicos que son consistentes con las metas del Gobierno Nacional, sustentadas por el Departamento Nacional de Planeación y el Banco de la República, en particular para este MFMP y dependiendo de las consideraciones particulares de algunas rentas y gastos.

Para la vigencia 2021 se presentarán las proyecciones de las principales variables de la Administración Departamental como el total de ingresos, ingresos corrientes y de capital, ahorro corriente, déficit/superávit total y financiamiento teniendo en cuenta el comportamiento de los diferentes rubros reportados en el formato FUT por la Dirección de Ingresos en el primer semestre de la vigencia 2020.

2.6.1 Criterios para la programación de ingresos

La estimación del recaudo de los diferentes impuestos se realizó de acuerdo con las bases gravables, tarifas y su relación con el comportamiento de la actividad económica a la que

está asociado cada tributo. En especial, se tienen en cuenta el recaudo del impuesto de cervezas, licores, cigarrillos y tabaco, registro y anotación, vehículos automotores, sobretasa a la gasolina, estampillas y otros, dado que son los impuestos más representativos del Departamento.

Según la proyección de los ingresos totales para el año 2021 se estima que podrían alcanzar una suma de \$1.378.942 millones; al interior se estimaron recaudos por ingresos corrientes entre tributarios y no tributarios por valor de \$1.286.362 millones, así como los ingresos de capital por \$92.580 millones de pesos, de acuerdo con los formatos y recomendaciones entregadas por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Llama la atención la reducción en la asignación de recursos por parte del nivel central –DNP– a los entes territoriales, durante la actual vigencia y las directrices dadas a tener en cuenta en la proyección de dichos recursos con apenas un incremento del 2% para las próximas vigencias. Esta circunstancia implica realizar ajuste en los gastos en la misma proporción, afectando el gasto social lo que repercute en corto y mediano plazo en un impacto directo en la prestación de los servicios de Salud y Educación, Agua Potable y Saneamiento Básico, principalmente.

En la proyección del presente documento para el año 2021 y vigencias siguientes se aplica una tasa de crecimiento de 3%, cifra que está de acuerdo con la orientación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ante las expectativas macroeconómicas del país para la vigencia 2020 con ocasión a las consecuencias generadas por la emergencia sanitaria a nivel mundial.

2.6.2 Estimación de ingresos 2021 – 2030

Teniendo en cuenta el comportamiento de los ingresos totales en el año 2021 de \$1.378.942 millones, los ingresos corrientes representan el 93.2% del total de los ingresos, mientras que los ingresos de capital representan el 6.8%. Dentro de los ingresos corrientes que suman \$1.286.362 millones, los ingresos tributarios representan el 36.3% (\$467.279 millones), mientras que los ingresos no tributarios representan el 2.1% (\$26.730 millones), y por último las transferencias que representan el 62,5% (\$792.353 millones).

En la proyección estimada de ingresos tributarios (\$467.279 millones de pesos) para la vigencia 2021 las rentas más representativas son las estampillas con el 31,8% que junto con el recaudo del impuesto a la Cerveza con 23,7% suman el 55,5% del total de los ingresos tributarios del Departamento. Le siguen, el impuesto de vehículos con 16%, el de registro y anotación con 10,2%, el de licores nacionales y extranjeros con 6%; el de la sobretasa al consumo de gasolina motor con 5,5%; otros ingresos tributarios el 3,34% y finalmente el recaudo al consumo de cigarrillos y tabaco con 3,14%

Los recursos recaudados por concepto de estampillas tienen relación directa con la ejecución de la inversión, lo que hace que en la medida en que se reduzca la ejecución se reduce automáticamente este recaudo que tiene destinación específica. Se espera que en

el año 2021 se haya superado el efecto directo del impacto de la pandemia, el recaudo de los ingresos tributarios tienda a normalizarse y se proceda a realizar una eficiente programación y planificación de manera oportuna sobre los proyectos y la ejecución de la inversión vuelva a retomar su actividad normal.

Tabla N° 9. Proyección de Ingresos Totales 2021 - 2030 (Millones de pesos)

Cuenta	Descripción	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
BF_1	INGRESOS TOTALES	1.378.942	1.468.683	1.512.744	1.558.126	1.604.870	1.653.016	1.702.607	1.753.685	1.806.295	1.860.484
BF_1.1	INGRESOS CORRIENTES	1.286.362	1.373.326	1.414.526	1.456.962	1.500.670	1.545.690	1.592.061	1.639.823	1.689.018	1.739.688
BF_1.1.1	TRIBUTARIOS	467.279	529.671	545.561	561.928	578.785	596.149	614.034	632.455	651.428	670.971
BF_1.1.1.1	Vehículos Automotores	70.629	101.616	104.664	107.804	111.039	114.370	117.801	121.335	124.975	128.724
BF_1.1.1.4	Registro y Anotación	44.431	53.390	54.992	56.641	58.341	60.091	61.894	63.750	65.663	67.633
BF_1.1.1.5	Licores	22.342	30.142	31.046	31.978	32.937	33.925	34.943	35.991	37.071	38.183
BF_1.1.1.6	Cerveza	111.518	116.000	119.480	123.064	126.756	130.559	134.476	138.510	142.665	146.945
BF_1.1.1.7	Cigarrillos y Tabaco	15.119	14.523	14.958	15.407	15.869	16.345	16.836	17.341	17.861	18.397
BF_1.1.1.8	Sobretasa Consumo Gasolina Motor	23.435	27.000	27.810	28.644	29.504	30.389	31.300	32.239	33.207	34.203
BF_1.1.1.9	Estampillas	158.701	170.000	175.100	180.353	185.764	191.336	197.077	202.989	209.079	215.351
BF_1.1.1.12	Otros Ingresos Tributarios	21.104	17.000	17.510	18.035	18.576	19.134	19.708	20.299	20.908	21.535
BF_1.1.2	NO TRIBUTARIOS	26.730	27.532	28.358	29.209	30.085	30.988	31.917	32.875	33.861	34.877
BF_1.1.2.1	Ingresos de la Propiedad: Tasas, Derechos, Multas y Sanciones	24.912	25.660	26.430	27.222	28.039	28.880	29.747	30.639	31.558	32.505
BF_1.1.2.2	Otros No Tributarios	1.818	1.872	1.928	1.986	2.046	2.107	2.171	2.236	2.303	2.372
BF_1.1.3	TRANSFERENCIAS	792.353	816.123	840.607	865.825	891.800	918.554	946.110	974.494	1.003.729	1.033.840
BF_1.1.3.1	Transferencias Para Funcionamiento	49.032	50.502	52.018	53.578	55.185	56.841	58.546	60.303	62.112	63.975
BF_1.1.3.1.1	Del Nivel Nacional	49.032	50.502	52.018	53.578	55.185	56.841	58.546	60.303	62.112	63.975
BF_1.1.3.1.1.2	Otras Transferencias de la Nación	49.032	50.502	52.018	53.578	55.185	56.841	58.546	60.303	62.112	63.975
BF_1.1.3.2	Transferencias Para Inversión	743.321	765.621	788.589	812.247	836.614	861.713	887.564	914.191	941.617	969.865
BF_1.1.3.2.1	Del Nivel Nacional	667.961	688.000	708.640	729.899	751.796	774.350	797.580	821.508	846.153	871.538
BF_1.1.3.2.1.1	Sistema General de Participaciones	651.490	671.035	691.166	711.901	733.258	755.256	777.914	801.251	825.289	850.047
BF_1.1.3.2.1.1.1	Sistema General de Participaciones - Educación	593.308	611.108	629.441	648.324	667.774	687.807	708.441	729.695	751.585	774.133
BF_1.1.3.2.1.1.2	Sistema General de Participaciones - Salud	45.127	46.481	47.875	49.312	50.791	52.315	53.884	55.501	57.166	58.881
BF_1.1.3.2.1.1.3	Sistema General de Participaciones - Agua Potable y Saneamiento	13.055	13.447	13.850	14.265	14.693	15.134	15.588	16.056	16.538	17.034
BF_1.1.3.2.1.2	FOSYGA y ETESA	1.177	1.212	1.248	1.286	1.325	1.364	1.405	1.447	1.491	1.535
BF_1.1.3.2.1.3	Otras Transferencias de la Nación	15.294	15.753	16.225	16.712	17.213	17.730	18.262	18.810	19.374	19.955
BF_1.1.3.2.4	Sector Descentralizado	43.205	44.501	45.836	47.211	48.628	50.087	51.589	53.137	54.731	56.373
BF_1.1.3.2.6	Otras Transferencias para Inversión	32.155	33.119	34.113	35.136	36.191	37.276	38.395	39.546	40.733	41.955
BF_4	INGRESOS DE CAPITAL	92.580	95.357	98.218	101.165	104.200	107.326	110.545	113.862	117.278	120.796
BF_4.1	Cofinanciación	23.934	24.652	25.391	26.153	26.938	27.746	28.578	29.435	30.319	31.228
BF_4.4	Rendimientos Financieros	14.631	15.069	15.522	15.987	16.467	16.961	17.470	17.994	18.533	19.089
BF_4.5	Excedentes Financieros	30.078	30.980	31.910	32.867	33.853	34.868	35.914	36.992	38.102	39.245
BF_4.6	Desahorros y Retiros FONPET	15.450	15.914	16.391	16.883	17.389	17.911	18.448	19.002	19.572	20.159
BF_4.6.3	Propósito General	15.450	15.914	16.391	16.883	17.389	17.911	18.448	19.002	19.572	20.159
BF_4.7	Otros Recursos de Capital (Donaciones, Aprovechamientos y Otros)	8.488	8.743	9.005	9.275	9.553	9.840	10.135	10.439	10.752	11.075

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental – 2020

Los ingresos no tributarios en el 2021, están representados el 93% por ingresos de la propiedad, tasas, derechos, multas y sanciones, y el 7% por otros ingresos no tributarios.

Las Transferencias se reciben principalmente del Sistema General de Participaciones distribuidos en SGP-Educación (\$593.308 millones de pesos), SGP-Salud (\$45.127 millones), Agua Potable y Saneamiento Básico (\$13.055), y otras transferencias de la Nación (\$15.294 millones).

En cuanto a los ingresos de capital, son los excedentes financieros el más representativo con una participación del 32.5%, le sigue en su orden los recursos de cofinanciación con el 25.8% provenientes principalmente del contrato plan- pacto regional; en tercer lugar los recursos provenientes de los desahorros y retiros FONPET con el 16.7%, seguido de los rendimientos financieros con el 15.8%, y por último otros recursos de capital (donaciones, aprovechamientos y otros) con el 9.1%.

En este rubro no se tiene en cuenta para el análisis los Recursos del Balance por considerar que no son recursos propios del periodo, aunque pueden ser recurrentes en el sentido que siempre quedan recursos cada año por este mismo concepto; sin embargo, en la medida que se planifique la ejecución teniendo en cuenta el principio de anualidad este rubro debería reducirse.

2.6.3 Regalías

A partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 05 de 2011 que crea el Sistema General de Regalías, razón por la cual expidió el Decreto Ley transitorio 4923 de 2011, el cual determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. A partir del año 2013 el presupuesto de gastos del Sistema General de Regalías, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1530 de 2012, se elabora de forma bianual; para el bienio del 1° de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020, fue aprobado el presupuesto SGR mediante Ley 1942 del 27 de diciembre de 2018; posteriormente se expide el Decreto 606 del 5 de abril de 2019, por el cual se realiza el cierre presupuestal de la vigencia 2017-2018 y se adelantan los ajustes al Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2019-2020. El Decreto 606 de 2019: Ajusta el presupuesto del SGR, pasando de \$24,25 billones a \$34,01 billones.

Con la entrada en vigencia de la Ley 2056 de 2020, a partir del 2021 los recursos del Sistema General de Regalías se administrarán a través de un sistema de manejo de cuentas, el cual estará conformado por las siguientes asignaciones, beneficiarios y conceptos de gasto de acuerdo con lo definido por los artículos 331 y 361 de la Constitución Política, lo cual va a modificar la asignación de recursos y los procedimientos de aprobación de la inversión que se espera vaya en beneficio de las regiones productoras en cuyo caso el Departamento de Santander podrá contar mejores recursos para la inversión. (Ver numeral 1.9.1 de este documento).

2.6.4 Contrato Plan³⁵

El Contrato Plan con el Departamento de Santander fue suscrito el 27 de julio de 2013 y se enfoca al mejoramiento de la competitividad como un eje estratégico capaz de impulsar el desarrollo del Departamento, generando avances y crecimiento para mejorar el posicionamiento de Santander bajo un enfoque global, equilibrado y sostenible; el 4 de mayo de 2018 mediante Otrosí N°. 1 modificadorio al contrato plan de la nación con el departamento de Santander, se modifica la Cláusula Tercera “Duración” con el fin de prorrogar el plazo de ejecución del contrato en dos (2) años a efectos de generar los rangos de tiempo necesarios para el desarrollo de los diferentes proyectos priorizados en el marco del Contrato Plan de la Nación con el Departamento de Santander, la cual quedará así: “*Clausula Tercera. Duración:* El plazo de ejecución del Contrato Plan será de siete (7) años, contados a partir de la firma del presente Acuerdo Estratégico, con posibilidad de ser prorrogados de acuerdo con las necesidades propias de cada uno de los actos o contratos realizados en la ejecución del presente acuerdo”.

El objeto del Contrato Plan es articular y coordinar las capacidades de planeación, gestión y financiación de la Nación con las de las entidades territoriales participantes con el fin de mejorar los niveles de competitividad y bienestar social, entendiendo que el alcance de este propósito requiere un trabajo mancomunado en el que participen distintos niveles del Gobierno, mejoramiento de la competitividad, como un eje estratégico capaz de impulsar el desarrollo del departamento.

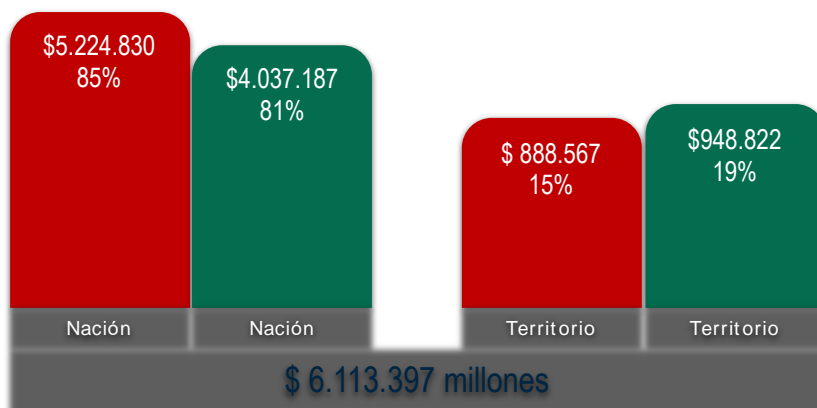
El Contrato Plan se estructuró alrededor de tres prioridades estratégicas: Infraestructura de conectividad, desarrollo social y desarrollo económico. El área de intervención de este Contrato-Plan comprende los 87 municipios del departamento de Santander, los cuales se benefician con inversiones por un valor de \$6,1 billones de pesos en cinco (5) años, prorrogado en (2) años a efectos de generar los rangos necesarios para el desarrollo de los diferentes proyectos priorizados en el Contrato Plan de la Nación con el Departamento de Santander, mediante otrosí N° 1 modificadorio al Contrato Plan de la Nación con el Departamento de Santander el 4 de mayo de 2018. La Nación aportará el 86% de los recursos, mientras que las entidades territoriales participarán con un aporte del 9%. Este contrato plan también contará con aportes de capital privado con una participación de 5% del total.³⁶

El valor total del contrato es \$ 6.113.397 millones de pesos, de los cuales \$5.224.830 millones son aportes de la nación, es decir el 85.47% del total de los aportes, los territorios aportan \$888.567 millones que equivalen al 15% como se puede observar en la gráfica siguiente:

³⁵ <https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/Contrato-Plan-Departamento-de-Santander.aspx>, septiembre 25 de 2018,

³⁶ <https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/Contrato-Plan-Departamento-de-Santander.aspx>, septiembre 17 de 2019.

Grafica N° 5. Contrato Plan Santander 2013 - 2020



Fuente: Contrato Plan Santander – DNP - 2020

La vigencia del Contrato Plan va desde el 27 de julio de 2013 al 27 de julio de 2020, luego de 7 años, periodo en el cual se comprometieron 34 proyectos estratégicos y 12 proyectos derivados; del presupuesto acordado \$6.113.397 millones se comprometió \$4.986.008 millones. El avance financiero a la fecha es del 81.6%, lo que representa 20 proyectos ejecutados por valor de \$1.178.276 millones y 21 proyectos en ejecución por valor de \$3.807.732 millones.

De los 21 proyectos que se encuentran en ejecución 7 proyectos son financiados por territorios por un valor de \$217.415 millones, 3 proyectos son financiados por la Nación por valor de \$2.758.493 millones, 5 proyectos financiados por la Nación y Territorio por valor de \$375.012 millones de los cuales la Nación aportó \$230.197 millones y el Territorio \$144.815 millones; 6 proyectos financiados por el Fondo Regional para los Pactos Territoriales por valor de \$456.815 millones.

Proyectos Financiados por los Territorios:

- Mejoramiento de la eficiencia técnica para la priorización de la inversión de los recursos públicos.
- Saneamiento de vertimientos para el municipio de Barrancabermeja soluciones de agua potable y saneamiento Básico para el municipio de Barrancabermeja.
- Construcción del acueducto regional Chicamocha (Municipio de Los Santos)
- Construcción parque interactivo de aprendizaje en el municipio de Barrancabermeja
- Innovación por una cultura ciudadana participativa mediante la investigación del comportamiento social apoyado en tic en el Área Metropolitana de Bucaramanga y Barrancabermeja.
- Desarrollos de nuevos proceso y productos para valoración de mucilago y granos de cacao en el Departamento de Santander.
- Pavimentación, mejoramiento y rehabilitación de los tramos Panorama – La Cumbre, Anillo vial de la Mesa de Ruitoque, Vías urbanas de Floridablanca.

Proyectos Financiados por la Nación:

- Corredor Bucaramanga – Barrancabermeja – Yondó
- Corredor Bogotá – Bucaramanga – Cúcuta
- Sistema de alcantarillado sanitario y pluvial y sistema de tratamiento de aguas residuales del municipio.

Proyectos Financiados por la Nación y Territorios:

- Pavimentación, mejoramiento y mantenimiento de la vía San Gil – Charalá – Duitama.
- Construcción de vivienda nueva rural en el departamento de Santander
- Construcción teatro Santander en el municipio de Bucaramanga – Departamento de Santander.
- Pavimentación y mejoramiento de los tramos: La Cantera – Encino, Puerto Parra Tmm) – Puerto Wilches y Tmm – Bucaramanga - Matanza; La Playa - Charta; Capitanejo – Tienda Nueva, Bucaramanga - Florida Vía Antigua.
- Adecuación y remodelación del aeropuerto Los Pozos en el municipio de San Gil

Proyectos Financiados por el Fondo Regional para los Pactos Territoriales

- Corredor agroforestal y energético
- Construcción pavimento flexible de la vía aeropuerto Los Pozos
- Corredor del folclor y el bocadillo
- Conector estratégico
- Mejoramiento del sendero peatonal que da acceso a la quebrada las Gachas

Al cumplirse el plazo de ejecución del Contrato Plan Santander, se registran 21 proyectos en ejecución. Las entidades ejecutoras del orden nacional y territorial serán responsables de dar continuidad a la ejecución y cumplimiento de los objetos contratados, garantizando su terminación y reportando la información de avance al Departamento Nacional de Planeación.

2.6.5 Pactos Territoriales

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo se establecen los pactos regionales, departamentales, funcionales y bicentenario.

2.6.5.1 Pacto Funcional Santander

Los pactos funcionales son acuerdos marco de voluntades suscritos entre la Nación y los Municipios que tengan relaciones funcionales para la articulación de políticas, planes y programas orientados a la gestión técnica y financiera de proyectos. objetivo

El objetivo es consolidar al departamento de Santander, a través de sus subregiones, como un eje de competitividad mediante la provisión eficiente de servicios de infraestructura para el desarrollo económico y social.

Líneas temáticas y componentes

- Conectividad subregional: Transporte

- Infraestructura para el desarrollo social: Educación, Deporte, Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico, Turismo y Vivienda, ciudad y territorio

Tabla N° 10. Financiación del Pacto Funcional Santander (Millones de pesos)

Línea estratégica	Valor total	Aporte Nación	Aporte Territorio
Conectividad subregional	926.045	830.000	96.045
Infraestructura para el desarrollo social	608.474	335.823	272.652
	1.534.519	1.165.823	368.696

Fuente: DNP- Gerencia Nacional de Pactos Territoriales – sept 2020

El Pacto Funcional Santander tiene un costo de \$1.534.519 millones de pesos de los cuales el 24% (\$368.696 millones) serán aportados por el Departamento y el excedente por la Nación (\$1.165.823 millones de pesos) que corresponde al 76% del total.

Tabla N° 11. Distribución por sectores Pacto Funcional Santander (Millones de pesos)

Sector	Recursos
Transporte	926.044
Turismo	209.830
Educación	119.772
Deporte	100.000
Vivienda C y T	76.690
Salud	56.000
Agua Potable y Saneamiento Básico	46.181
	1.534.519

Fuente: DNP Gerencia Nacional de Pactos Territoriales – sept 2020

En cuanto a la distribución de los recursos, el de mayor asignación es el sector Transporte con el 60% que corresponde a \$926.044 millones de pesos, seguido por el sector Turismo con el 14% con una asignación de 208.830 millones de pesos; el sector Educación con el 8% (\$119.772 millones), le siguen el sector Deporte con el 7% (\$100.000 millones de pesos), Vivienda, Ciudad y Territorio con el 5% (\$76.690 millones de pesos), Salud con el 4% (\$56.000 millones de pesos) y finalmente Agua Potable y Saneamiento Básico con el 3% que corresponde a \$46.181 millones de pesos.

Estos recursos apalancan la ejecución de proyectos de desarrollo regional y son el producto de la gestión de la Administración Departamental en el orden nacional para potencializar los recursos propios, tal como es el propósito de la estrategia financiera consignada en el Plan Departamental de Desarrollo.

2.6.5.2 Pacto bicentenario

Este pacto fue suscrito el 26 de junio de 2019 entre el DNP, Ministerio de Transporte, MinCIT, los departamentos de Arauca, Boyacá, Casanare, Cundinamarca y Santander, en el marco de la celebración de la campaña libertadora de 1819 y se propone mejorar las condiciones de movilidad y seguridad de los departamentos mencionados. Tiene un periodo de ejecución de 10 años comprendidos entre 2020 y 2029.

Líneas temáticas del Pacto Bicentenario

- Fortalecimiento de la conectividad vial entre los departamentos de la campaña libertadora: \$3.4 billones de pesos que se invertirán en 8 proyectos viales.
- Fortalecimiento de la competitividad turística de los departamentos de la campaña libertadora: \$223 mil millones que se invertirán en 68 proyectos

En general el costo del Pacto Bicentenario es de 3.6 billones de pesos, de los cuales 2,4 billones de pesos (67%) lo aportará la Nación y 1,2 billones de pesos (33%) los Departamentos firmantes distribuidos en los diez años de duración.

2.7 PROYECCION DE GASTOS

2.7.1 Criterios para la programación de los gastos

Las proyecciones de gastos están fundamentadas en los criterios de austeridad y eficiencia; para el efecto se maneja una estrategia de control en los gastos y uso eficiente de los recursos de inversión.

Los gastos de funcionamiento se proyectan teniendo como consideración el límite exigido en el artículo 4 de la Ley 617 de 2000, que nos permite gastos de funcionamiento hasta del 55% de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación en consideración a la categoría primera establecida mediante el Decreto N° 622 de 1 de septiembre de 2020, para la vigencia 2021.

Los presupuestos de las vigencias 2020 – 2023 son coherentes con el Plan de Desarrollo Departamental “SANTANDER SIEMPRE CONTIGO Y PARA EL MUNDO 2020-2023” que es la carta de navegación que orientará la acción del Departamento de Santander durante este cuatrienio. En este sentido la inversión pública departamental se vincula directamente con las líneas estratégicas, sectores y programas establecidos en el Plan de Desarrollo y constituye sobre la cual se deben generar todos los esfuerzos que permitan cumplir los objetivos de desarrollo, teniendo como propósito general el logro de mayores índices de bienestar para los habitantes de Santander en el mejoramiento de la calidad de vida.

Las metas financieras y en general el presupuesto para la vigencia fiscal 2021 deberá estar encaminado al cumplimiento de los límites de ley, establecidos en cuanto a los gastos de funcionamiento según la Ley 617 de 2000 y a la destinación de recursos para la inversión y cumplimiento Constitucional y legal en cuanto al concepto de gasto social, recursos que deben estar destinados a avanzar en el nivel de calidad de vida de la comunidad, en cumplimiento del Plan de Desarrollo.

La proyección del gasto se realiza aplicando un crecimiento anual de 3%, aunque para el año 2021 se tendrá especial atención para retomar las enseñanzas de la crisis del 2020 y que aún está en camino de recuperación.

2.7.2 Gastos Corrientes

Los Gastos Totales para el 2021, según lo estimado en el Balance Financiero son de \$1.414.882 millones; están divididos en Gastos Corrientes (incluye los gastos de funcionamiento y los intereses de la deuda) que asciende a \$1.199.286 millones de pesos, representando el 84.7%

de los gastos; los Gastos de Capital están estimados en \$ 215.596 millones y representan el 15.2% del total de gastos.

En los gastos corrientes que son \$1.199.286 millones, se encuentran los gastos de funcionamiento \$269.866 que representa el 22.5%; los gastos operativos en sectores sociales \$877.593 millones con el 73,1% divididos en los gastos de los sectores de educación, salud, y otros sectores, con recursos que provienen del Sistema General de Participaciones; pago de bonos de pensiones y cuotas partes de bonos pensionales \$17.548 millones que representan el 1,4%, Intereses y comisiones de la deuda \$34.281 que representan el 2,9%.

2.7.2.1 Gastos de Funcionamiento

Dentro de los gastos de funcionamiento de \$269.866 millones, las transferencias tienen el mayor peso específico \$201.061 millones, que representan el 65.5% de los gastos; los gastos de personal \$65.172 millones que representa el 24.1% y los gastos generales \$40.340 millones que representa el 14.9% de dichos gastos.

Es importante señalar que los gastos para cubrir pensiones (pagos de nómina de pensionados, bonos y cuotas partes pensionales, aportes al FONPET y a patrimonios autónomos) representan un gasto muy alto que se cubre con cargo al total de las transferencias y se convierten en el compromiso que más impacta el rubro de gastos de funcionamiento y por tanto la estructura financiera del Departamento.

El Departamento debe continuar adelantando ante el Ministerio de Hacienda y Crédito la gestión para la revisión y actualización de las bases de datos que permitan la depuración y actualización de las historias de sus pensionados, con el propósito de verificar la realidad del total de la deuda pensional.

Además, se considera la posibilidad de acceder a recursos del desahorro FONPET para el pago de nómina de los pensionados mediante el cumplimiento de los requisitos habilitantes y el porcentaje de cubrimiento del pasivo pensional, gestión importante que puede convertirse en una fuente de financiación para el pago de pensionados y de esta forma liberar recursos para la ejecución del Plan de Desarrollo en el cuatrienio.

2.7.2.2 Gastos de Inversión

También denominados gastos operativos en sectores sociales con \$877.593 millones, de los cuales Educación tiene asignado \$618.039 millones que representa el 70.4% de los gastos de inversión; el sector Salud con \$155.200 millones que representa el 17.7%; otros sectores con \$103.359 millones que es el 11.7% y el sector vivienda con 994 millones de pesos.

2.7.2.3 Servicio de la deuda

En cuanto al servicio de la deuda para el 2021, se tienen programados el pago de intereses por \$34.281 millones debido a la acumulación de los pagos suspendidos en el año 2020 y que se tendrán que cancelar en el 2021. Se debe tener en cuenta que el cálculo de los intereses depende de las tasas de interés de mercado por lo tanto la disminución de las tasas de referencia del Banco de la Republica es una buena señal para obtener tasas favorables en el corto y mediano plazo.

La deuda se considera un gasto anticipado que se difiere a futuro adicionado con un costo por su uso, por lo tanto, se debe considerar que, en el año 2021 con la terminación de los periodos de gracia, se empieza a recibir el mayor peso por el pago de este compromiso, aunque sin inconvenientes para mantener los niveles legales de solvencia y sostenibilidad a los que se refiere la ley 358 de 1997. Se recomienda utilizar la inversión financiada con recursos de crédito en activos sociales productivos o en la formación bruta de capital que genere bases sólidas para el apoyo del proceso de desarrollo regional.

2.7.3. Gastos de Capital

En cuanto a los gastos de capital, que se encuentran agrupados como formación bruta de capital, son recursos destinados a construcción, reparación, mantenimiento, preinversión y otros; el total de recursos proyectados para 2021 es \$215.596 millones, los sectores más beneficiados con estos recursos son Vías con \$143.170 que representa el 66.4%; el sector salud con \$31.667 millones de pesos (14.6%), el sector de Saneamiento básico y agua potable con \$26.642 millones (12.3%) y otros sectores con \$13.232. Los recursos para los sectores sociales básicos provienen del SGP principalmente y los del sector vías de recursos propios y del crédito.

2.7.4. Recursos del Balance

Son el resultado de la ejecución del presupuesto en el año inmediatamente anterior. Su inclusión es obligatoria pues contribuye a financiar gasto de inversión de la siguiente vigencia. Se encuentran compuestos por superávit fiscal, los excedentes financieros, cancelación de reservas, la venta de activos, la recuperación de cartera, entre otros. El Departamento de Santander de acuerdo con el análisis del presente ejercicio se prevé que a 2021 presentará recursos del balance por estimado de \$253.550 millones. Los saldos que conforman principalmente el superávit fiscal para efectos del presente análisis se reflejan en base a la baja ejecución de recursos destinados por diferentes fuentes para inversión.

Tabla N° 12. Proyección de Gastos Totales 2021 – 2030 (Millones de pesos)

Cuenta	Descripción	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
BF_2	GASTOS TOTALES	1.414.882	1.487.617	1.528.813	1.571.241	1.614.605	1.659.128	1.705.494	1.753.800	1.803.768	1.855.872
BF_2.1	GASTOS CORRIENTES	1.199.286	1.265.553	1.300.087	1.335.653	1.371.949	1.409.193	1.448.062	1.488.644	1.530.657	1.574.568
BF_2.1.1	FUNCIONAMIENTO	269.866	315.214	324.670	334.410	344.443	354.776	365.419	376.382	387.673	399.303
BF_2.1.1.1	Gastos de Personal	65.172	67.127	69.141	71.215	73.351	75.552	77.819	80.153	82.558	85.034
BF_2.1.1.2	Gastos Generales	40.340	41.550	42.797	44.081	45.403	46.765	48.168	49.613	51.102	52.635
BF_2.1.1.3	Transferencias	164.354	206.536	212.733	219.115	225.688	232.459	239.432	246.615	254.014	261.634
BF_2.1.1.3.1	Pensiones	55.140	56.794	58.498	60.253	62.060	63.922	65.840	67.815	69.849	71.945
BF_2.1.1.3.2	A Fonpet	0	37.252	38.370	39.521	40.706	41.928	43.185	44.481	45.815	47.190
BF_2.1.1.3.3	A Patrimonios Autónomos para Provisión de Pensiones	6.501	6.696	6.897	7.104	7.317	7.536	7.762	7.995	8.235	8.482
BF_2.1.1.3.4	A Organismos de Control	16.771	17.274	17.792	18.326	18.876	19.442	20.026	20.626	21.245	21.882
BF_2.1.1.3.5	A Establecimientos Públicos y Entidades Descentralizadas - Nivel	63.860	65.776	67.749	69.782	71.875	74.031	76.252	78.540	80.896	83.323
BF_2.1.1.3.7	Otras Transferencias	22.082	22.744	23.427	24.130	24.853	25.599	26.367	27.158	27.973	28.812
BF_2.1.2	PAGO DE BONOS PENSIONALES Y CUOTAS PARTES DE BONO	17.548	18.074	18.616	19.175	19.750	20.342	20.953	21.581	22.229	22.896
BF_2.1.4	GASTOS OPERATIVOS EN SECTORES SOCIALES (Remuneración al Trabajo, Prestaciones, y Subsidios en Sectores de	877.593	903.920	931.038	958.969	987.738	1.017.370	1.047.891	1.079.328	1.111.708	1.145.059
BF_2.1.4.1	Educación	618.039	636.580	655.677	675.348	695.608	716.476	737.971	760.110	782.913	806.400
BF_2.1.4.2	Salud	155.200	159.856	164.652	169.592	174.679	179.920	185.317	190.877	196.603	202.501
BF_2.1.4.4	Vivienda	994	1.024	1.055	1.086	1.119	1.153	1.187	1.223	1.260	1.297
BF_2.1.4.5	Otros Sectores	103.359	106.460	109.654	112.943	116.332	119.822	123.416	127.119	130.932	134.860
BF_2.1.5	INTERESES Y COMISIONES DE LA DEUDA	34.281	28.345	25.763	23.099	20.019	16.705	13.798	11.353	9.047	7.310
BF_2.1.5.1	Interna	34.281	28.345	25.763	23.099	20.019	16.705	13.798	11.353	9.047	7.310
BF_3	DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	87.076	107.773	114.439	121.308	128.721	136.497	144.000	151.179	158.360	165.120
BF_5	GASTOS DE CAPITAL	215.596	222.064	228.726	235.587	242.655	249.935	257.433	265.156	273.110	281.304
BF_5.1	Formación Bruta de Capital (Construcción, Reparación, Mantenimiento, Preinversión, Otros)	215.596	222.064	228.726	235.587	242.655	249.935	257.433	265.156	273.110	281.304
BF_5.1.1	Educación	885	911	939	967	996	1.026	1.057	1.088	1.121	1.155
BF_5.1.2	Salud	31.667	32.617	33.596	34.604	35.642	36.711	37.812	38.947	40.115	41.319
BF_5.1.3	Agua Potable	26.642	27.441	28.264	29.112	29.986	30.885	31.812	32.766	33.749	34.762
BF_5.1.5	Vías	143.170	147.465	151.889	156.446	161.139	165.973	170.952	176.081	181.363	186.804
BF_5.1.6	Otros Sectores	13.232	13.629	14.037	14.459	14.892	15.339	15.799	16.273	16.762	17.264

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental – 2020

Tabla N° 13. Plan Financiero 2021- 2030 (Millones de pesos)

Cuenta	Descripción	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
BF_1	INGRESOS TOTALES	1.378.942	1.468.683	1.512.744	1.558.126	1.604.870	1.653.016	1.702.607	1.753.685	1.806.295	1.860.484
BF_1.1	INGRESOS CORRIENTES	1.286.362	1.373.326	1.414.526	1.456.962	1.500.670	1.545.690	1.592.061	1.639.823	1.689.018	1.739.688
BF_1.1.1	TRIBUTARIOS	467.279	529.671	545.561	561.928	578.785	596.149	614.034	632.455	651.428	670.971
BF_1.1.1.1	Vehículos Automotores	70.629	101.616	104.664	107.804	111.039	114.370	117.801	121.335	124.975	128.724
BF_1.1.1.4	Registro y Anotación	44.431	53.390	54.992	56.641	58.341	60.091	61.894	63.750	65.663	67.633
BF_1.1.1.5	Licores	22.342	30.142	31.046	31.978	32.937	33.925	34.943	35.991	37.071	38.183
BF_1.1.1.6	Cerveza	111.518	116.000	119.480	123.064	126.756	130.559	134.476	138.510	142.665	146.945
BF_1.1.1.7	Cigarrillos y Tabaco	15.119	14.523	14.958	15.407	15.869	16.345	16.836	17.341	17.861	18.397
BF_1.1.1.8	Sobretasa Consumo Gasolina Motor	23.435	27.000	27.810	28.644	29.504	30.389	31.300	32.239	33.207	34.203
BF_1.1.1.9	Estampillas	158.701	170.000	175.100	180.353	185.764	191.336	197.077	202.989	209.079	215.351
BF_1.1.1.12	Otros Ingresos Tributarios	21.104	17.000	17.510	18.035	18.576	19.134	19.708	20.299	20.908	21.535
BF_1.1.2	NO TRIBUTARIOS	26.730	27.532	28.358	29.209	30.085	30.988	31.917	32.875	33.861	34.877
BF_1.1.2.1	Ingresos de la Propiedad: Tasas, Derechos, Multas y Sanciones	24.912	25.660	26.430	27.222	28.039	28.880	29.747	30.639	31.558	32.505
BF_1.1.2.2	Otros No Tributarios	1.818	1.872	1.928	1.986	2.046	2.107	2.171	2.236	2.303	2.372
BF_1.1.3	TRANSFERENCIAS	792.353	816.123	840.607	865.825	891.800	918.554	946.110	974.494	1.003.729	1.033.840
BF_1.1.3.1	Transferencias Para Funcionamiento	49.032	50.502	52.018	53.578	55.185	56.841	58.546	60.303	62.112	63.975
BF_1.1.3.1.1	Del Nivel Nacional	49.032	50.502	52.018	53.578	55.185	56.841	58.546	60.303	62.112	63.975
BF_1.1.3.1.1.2	Otras Transferencias de la Nación	49.032	50.502	52.018	53.578	55.185	56.841	58.546	60.303	62.112	63.975
BF_1.1.3.2	Transferencias Para Inversión	743.321	765.621	788.589	812.247	836.614	861.713	887.564	914.191	941.617	969.865
BF_1.1.3.2.1	Del Nivel Nacional	667.961	688.000	708.640	729.899	751.796	774.350	797.580	821.508	846.153	871.538
BF_1.1.3.2.1.1	Sistema General de Participaciones	651.490	671.035	691.166	711.901	733.258	755.256	777.914	801.251	825.289	850.047
BF_1.1.3.2.1.1.1	Sistema General de Participaciones - Educación	593.308	611.108	629.441	648.324	667.774	687.807	708.441	729.695	751.585	774.133
BF_1.1.3.2.1.1.2	Sistema General de Participaciones - Salud	45.127	46.481	47.875	49.312	50.791	52.315	53.884	55.501	57.166	58.881
BF_1.1.3.2.1.1.3	Sistema General de Participaciones - Agua Potable y Saneamiento	13.055	13.447	13.850	14.265	14.693	15.134	15.588	16.056	16.538	17.034
BF_1.1.3.2.1.2	FOSYGA y ETESA	1.177	1.212	1.248	1.286	1.325	1.364	1.405	1.447	1.491	1.535
BF_1.1.3.2.1.3	Otras Transferencias de la Nación	15.294	15.753	16.225	16.712	17.213	17.730	18.262	18.810	19.374	19.955
BF_1.1.3.2.4	Sector Descentralizado	43.205	44.501	45.836	47.211	48.628	50.087	51.589	53.137	54.731	56.373
BF_1.1.3.2.6	Otras Transferencias para Inversión	32.155	33.119	34.113	35.136	36.191	37.276	38.395	39.546	40.733	41.955

BF_2	GASTOS TOTALES	1.414.882	1.487.617	1.528.813	1.571.241	1.614.605	1.659.128	1.705.494	1.753.800	1.803.768	1.855.872
BF_2.1	GASTOS CORRIENTES	1.199.286	1.265.553	1.300.087	1.335.653	1.371.949	1.409.193	1.448.062	1.488.644	1.530.657	1.574.568
BF_2.1.1	FUNCIONAMIENTO	269.866	315.214	324.670	334.410	344.443	354.776	365.419	376.382	387.673	399.303
BF_2.1.1.1	Gastos de Personal	65.172	67.127	69.141	71.215	73.351	75.552	77.819	80.153	82.558	85.034
BF_2.1.1.2	Gastos Generales	40.340	41.550	42.797	44.081	45.403	46.765	48.168	49.613	51.102	52.635
BF_2.1.1.3	Transferencias	164.354	206.536	212.733	219.115	225.688	232.459	239.432	246.615	254.014	261.634
BF_2.1.1.3.1	Pensiones	55.140	56.794	58.498	60.253	62.060	63.922	65.840	67.815	69.849	71.945
BF_2.1.1.3.2	A Fonpet	0	37.252	38.370	39.521	40.706	41.928	43.185	44.481	45.815	47.190
BF_2.1.1.3.3	A Patrimonios Autónomos para Provisión de Pensiones	6.501	6.696	6.897	7.104	7.317	7.536	7.762	7.995	8.235	8.482
BF_2.1.1.3.4	A Organismos de Control	16.771	17.274	17.792	18.326	18.876	19.442	20.026	20.626	21.245	21.882
BF_2.1.1.3.5	A Establecimientos Públicos y Entidades Descentralizadas - Nivel	63.860	65.776	67.749	69.782	71.875	74.031	76.252	78.540	80.896	83.323
BF_2.1.1.3.7	Otras Transferencias	22.082	22.744	23.427	24.130	24.853	25.599	26.367	27.158	27.973	28.812
BF_2.1.2	PAGO DE BONOS PENSIONALES Y CUOTAS PARTES DE BONO	17.548	18.074	18.616	19.175	19.750	20.342	20.953	21.581	22.229	22.896
BF_2.1.4	GASTOS OPERATIVOS EN SECTORES SOCIALES (Remuneración al Trabajo, Prestaciones, y Subsidios en Sectores de	877.593	903.920	931.038	958.969	987.738	1.017.370	1.047.891	1.079.328	1.111.708	1.145.059
BF_2.1.4.1	Educación	618.039	636.580	655.677	675.348	695.608	716.476	737.971	760.110	782.913	806.400
BF_2.1.4.2	Salud	155.200	159.856	164.652	169.592	174.679	179.920	185.317	190.877	196.603	202.501
BF_2.1.4.4	Vivienda	994	1.024	1.055	1.086	1.119	1.153	1.187	1.223	1.260	1.297
BF_2.1.4.5	Otros Sectores	103.359	106.460	109.654	112.943	116.332	119.822	123.416	127.119	130.932	134.860
BF_2.1.5	INTERESES Y COMISIONES DE LA DEUDA	34.281	28.345	25.763	23.099	20.019	16.705	13.798	11.353	9.047	7.310
BF_2.1.5.1	Interna	34.281	28.345	25.763	23.099	20.019	16.705	13.798	11.353	9.047	7.310
BF_3	DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	87.076	107.773	114.439	121.308	128.721	136.497	144.000	151.179	158.360	165.120
BF_4	INGRESOS DE CAPITAL	92.580	95.357	98.218	101.165	104.200	107.326	110.545	113.862	117.278	120.796
BF_4.1	Cofinanciación	23.934	24.652	25.391	26.153	26.938	27.746	28.578	29.435	30.319	31.228
BF_4.4	Rendimientos Financieros	14.631	15.069	15.522	15.987	16.467	16.961	17.470	17.994	18.533	19.089
BF_4.5	Excedentes Financieros	30.078	30.980	31.910	32.867	33.853	34.868	35.914	36.992	38.102	39.245
BF_4.6	Desahorros y Retiros FONPET	15.450	15.914	16.391	16.883	17.389	17.911	18.448	19.002	19.572	20.159
BF_4.6.3	Propósito General	15.450	15.914	16.391	16.883	17.389	17.911	18.448	19.002	19.572	20.159
BF_4.7	Otros Recursos de Capital (Donaciones, Aprovechamientos y Otr	8.488	8.743	9.005	9.275	9.553	9.840	10.135	10.439	10.752	11.075

BF_5	GASTOS DE CAPITAL	215.596	222.064	228.726	235.587	242.655	249.935	257.433	265.156	273.110	281.304
BF_5.1	Formación Bruta de Capital (Construcción, Reparación, Mantenimiento, Preinversión, Otros)	215.596	222.064	228.726	235.587	242.655	249.935	257.433	265.156	273.110	281.304
BF_5.1.1	Educación	885	911	939	967	996	1.026	1.057	1.088	1.121	1.155
BF_5.1.2	Salud	31.667	32.617	33.596	34.604	35.642	36.711	37.812	38.947	40.115	41.319
BF_5.1.3	Agua Potable	26.642	27.441	28.264	29.112	29.986	30.885	31.812	32.766	33.749	34.762
BF_5.1.5	Vías	143.170	147.465	151.889	156.446	161.139	165.973	170.952	176.081	181.363	186.804
BF_5.1.6	Otros Sectores	13.232	13.629	14.037	14.459	14.892	15.339	15.799	16.273	16.762	17.264
BF_6	DÉFICIT O SUPERÁVIT DE CAPITAL	(123.016)	(126.706)	(130.508)	(134.423)	(138.455)	(142.609)	(146.887)	(151.294)	(155.833)	(160.508)
BF_7	DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	(35.940)	(18.933)	(16.069)	(13.115)	(9.735)	(6.112)	(2.888)	(115)	2.528	4.613
BF_8	FINANCIACIÓN	295.843	290.314	222.837	228.190	229.031	242.655	261.915	278.134	293.795	307.548
BF_8.1	RECURSOS DEL CRÉDITO	42.293	29.157	-46.154	-48.871	-56.341	-51.279	-40.838	-33.701	-27.395	-23.278
BF_8.1.1	Interno	42.293	29.157	-46.154	-48.871	-56.341	-51.279	-40.838	-33.701	-27.395	-23.278
BF_8.1.1.1	Desembolsos	75.000	75.000								
BF_8.1.1.2	Amortizaciones	32.707	45.843	46.154	48.871	56.341	51.279	40.838	33.701	27.395	23.278
BF_8.2	Recursos del Balance (Superávit Fiscal, Cancelación de Reservas)	253.550	261.157	268.991	277.061	285.373	293.934	302.752	311.835	321.190	330.825
BF_9	BALANCE PRIMARIO										
BF_9.1	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRIMARIO	269.438	288.642	297.301	306.220	315.407	324.869	334.615	344.654	354.993	365.643
BF_9.2	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRIMARIO/INTERESES	786%	1018%	1154%	1326%	1576%	1945%	2425%	3036%	3924%	5002%
BF_10	1. RESULTADO PRESUPUESTAL										
BF_10.1	INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	1.707.492	1.804.840	1.781.735	1.835.187	1.890.243	1.946.950	2.005.359	2.065.519	2.127.485	2.191.310
BF_10.2	GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	1.447.589	1.533.460	1.574.967	1.620.112	1.670.946	1.710.407	1.746.332	1.787.501	1.831.163	1.879.149
BF_10.3	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	259.903	271.380	206.768	215.076	219.297	236.543	259.027	278.018	296.322	312.160

BF_13	EJECUCION RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR										
BF_13.1	Recursos que Financian Reservas Presupuestales Excepcionales (Ley 819/2003)	251.890	270.568	278.685	287.046	295.657	304.527	313.663	323.072	332.765	342.748
BF_13.2	Reservas Presupuestales de Funcionamiento Vigencia Anterior	5.143	5.297	5.456	5.620	5.789	5.962	6.141	6.325	6.515	6.711
BF_13.3	Reservas Presupuestales de Inversión Vigencia Anterior	34.364	35.395	36.457	37.551	38.677	39.838	41.033	42.264	43.532	44.838
BF_13.4	DEFICIT O SUPERAVIT RESERVAS PRESUPUESTALES	212.383	229.875	236.772	243.875	251.191	258.727	266.488	274.483	282.718	291.199
BF_12	2. RESULTADO PRESUPUESTAL INCLUYENDO RESERVAS PRESUPUESTALES										
BF_12.1	INGRESOS TOTALES	1.959.382	2.075.408	2.060.420	2.122.233	2.185.900	2.251.477	2.319.021	2.388.592	2.460.250	2.534.057
BF_12.2	GASTOS TOTALES	1.487.097	1.574.152	1.616.881	1.663.283	1.715.412	1.756.207	1.793.506	1.836.091	1.881.210	1.930.698
BF_12.3	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	472.286	501.256	443.540	458.950	470.488	495.270	525.515	552.501	579.040	603.359

Fuente: Secretaría de Hacienda de Santander. 2020

3 METAS SUPERAVIT PRIMARIO

3.1 SUPERÁVIT PRIMARIO³⁷

El superávit primario es un indicador necesario para establecer la capacidad de endeudamiento. Por lo tanto, se observará los dos indicadores de capacidad de pago establecidos por la ley 358 de 1997 y su Decreto reglamentario 698 de 1998. Además, es complementario a los establecidos por la ley para determinar la capacidad de pago y garantizar la sostenibilidad de la deuda.

El ejercicio muestra que para el año 2021 el Departamento presenta una relación de superávit primario de \$251.890 millones con un indicador de superávit primario de 734,8%; para el año 2022 de \$270.568 millones, con un indicador de superávit primario de 954,6%; en el año 2023 de \$278.685 millones, con un indicador de superávit primario de 1081,7%; este comportamiento positivo se mantiene durante los años proyectados en el presente estudio, lo que garantiza la sostenibilidad de los pagos en el periodo tomado para el análisis.

El escenario de superávit primario indica que de conformidad con la Ley 819 de 2003, el Departamento de Santander tiene y cumple con la generación de recursos suficientes para atender sus pagos de intereses de deuda pública.

A partir de las ejecuciones presupuestales del Departamento, se estima un escenario de superávit primario con el siguiente detalle:

Tabla N° 14. Superávit Primario - Ley 819 de 2003 (millones de pesos)

CONCEPTOS	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
INGRESOS CORRIENTES	1.286.362	1.373.326	1.414.526	1.456.962	1.500.670	1.545.690	1.592.061	1.639.823	1.689.018	1.739.688
RECURSOS DE CAPITAL	346.130	356.514	367.209	378.226	389.572	401.260	413.297	425.696	438.467	451.621
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	269.866	315.214	324.670	334.410	344.443	354.776	365.419	376.382	387.673	399.303
GASTOS DE INVERSIÓN	1.110.736	1.144.058	1.178.380	1.213.731	1.250.143	1.287.647	1.326.277	1.366.065	1.407.047	1.449.258
SUPERAVIT O DEFICIT PRIMARIO	251.890	270.568	278.685	287.046	295.657	304.527	313.663	323.072	332.765	342.748
INDICADOR (superávit primario / Intereses) > = 100%	734,8%	954,6%	1081,7%	1242,7%	1476,9%	1823,0%	2273,2%	2845,7%	3678,0%	4063,9%
	SOSTENIBLE	SOSTENIBLE	SOSTENIBLE	SOSTENIBLE	SOSTENIBLE	SOSTENIBLE	SOSTENIBLE	SOSTENIBLE	SOSTENIBLE	SOSTENIBLE
Millones de pesos										
Servicio de la Deuda por:	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Intereses	34.281	28.345	25.763	23.099	20.019	16.705	13.798	11.353	9.047	8.434

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental 2020

En el ejercicio planteado en el escenario del presente documento se observa un superávit primario sostenible durante los próximos 10 años. El indicador de la Ley 819 de 2003, permite observar que el Departamento de Santander para la vigencia 2021, podría generar

³⁷Ley 819 de 2003, Artículo 2, Parágrafo: Se entiende por superávit primario aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial.

un superávit primario de 734% es decir superior al límite establecido por la ley, dentro del mandato legal, lo que le permite cumplir de manera puntual los compromisos de endeudamiento.

Sin embargo, es necesario llamar la atención respecto del comportamiento financiero del año 2021, por las siguientes razones:

- i) Los ingresos se encuentran en proceso de recuperación después del impacto generado por la pandemia del COVID-19 y en el momento se desconoce la velocidad y por tanto el tiempo en que se llegue nuevamente a los niveles de antes de la pandemia
- ii) Los pagos a capital e intereses suspendidos en el 2020 se trasladan en su mayoría al 2021, por lo que ejercen presión sobre los gastos
- iii) Por tanto, se debe mantener el monitoreo permanente a su comportamiento con el fin de tomar medidas oportunas para evitar los compromisos presupuestales sin el debido respaldo financiero.

Se recomienda mantener un comportamiento equilibrado y consecuente del gasto con respecto de los ingresos reales para no generar presiones posteriores por posibles incumplimientos de los indicadores financieros; entendiendo que la utilización de las oportunidades generadas por la aplicación del Decreto 678 de 2020 se pueden realizar en el corto plazo teniendo en cuenta los límites temporales establecidas por el mismo decreto.

4. DEUDA PÚBLICA Y SOSTENIBILIDAD

4.1 ANTECEDENTES

Con el fin de financiar la primera fase del Plan Vial en el 2010 se firmaron contratos de empréstito por \$100.000 millones y a finales del 2011 se firmaron otros por \$100.000 millones más para la ejecución de la segunda fase; adicionalmente con tasa compensada de FINDETER se contrataron \$10.000 millones más para un total de \$210.000 millones destinados exclusivamente al mantenimiento y pavimentación de la malla vial del Departamento.

En el año 2011, producto de la liquidación del Fondo Nacional de Regalías quedaron para el Departamento recursos por \$58.000 millones, que de acuerdo con lo determinado por la nueva ley de regalías se destinaron a amortizar capital, quedando un saldo total de \$152.000 millones.

Para cumplir compromisos de ejecución del Plan de Desarrollo 2012 – 2015 se adquirió un crédito por \$200.000 millones de pesos, para un total de \$352.000 millones de pesos de deuda.

Posteriormente, ante la necesidad de recursos por parte del Departamento para la financiación de proyectos estratégicos del Plan de Desarrollo 2016-2019, la Asamblea Departamental autorizó un nuevo cupo de endeudamiento por \$120.000 millones de pesos, mediante las Ordenanzas N°032 y N°053 de 2016.

Con estos recursos se financian las obras de Mejoramiento y pavimentación transversal Malpaso - Municipio Girón; Construcción segundo puente Rio frío - Villamil-San Jorge - Municipio de Girón; Optimización intercambiador Fátima- San Bernardo – Floridablanca; Optimización vial Papi Quiro Piña - Municipio de Floridablanca; y la construcción Parque Temático Parapente - Municipio de Floridablanca.

4.2 SITUACIÓN ACTUAL DE LA DEUDA

Este último tramo de \$120.000 millones, se contrató con el Banco BBVA (\$90.000 m) y el Banco de Bogotá (\$30.000 m) inicialmente a una tasa de IBR+3,5% y IBR+3,63% respectivamente y a un plazo de 15 años que incluye tres de gracia. Para garantizar el pago se extendió el porcentaje de las rentas de vehículos automotores y de gasolina hasta el 80% cada una. A corte de 30 de junio de 2020 se habían desembolsado \$76.961 millones de pesos y se espera que en el transcurso del año en curso se utilice la totalidad del crédito contratado.

En el año 2019 se realizó un perfilamiento de la deuda con el fin de mejorar la tasa de interés que se logró disminuir en 1%, representando un ahorro de \$18.000 millones aproximadamente durante la vigencia de estos créditos. En este proceso de perfilamiento se realiza una operación de sustitución de deuda en la que el Bancolombia compra la cartera de Davivienda de recursos propios por \$30.424 millones de pesos, favoreciendo al Departamento con una tasa menor en 1%.

Con corte a 30 de junio de 2020, se ha abonado a capital \$168.607 millones de pesos y el saldo es de \$318.354 millones de pesos, quedando por desembolsar \$43.039 millones de

pesos del último tramo del crédito comprometido (\$120.000 millones) en el cuatrienio 2016-2019. A continuación, se presenta el resumen de la situación actualizada de la deuda:

Tabla N° 15. Deuda bancaria a 30 de junio de 2020 (millones de pesos)

BANCO	REGISTRO MHCP	LINEA DE CREDITO	TASA DE INTERES	CUPO ASIGNADO	POR DSEMBOL SAR	ABONO A CAPITAL	SALDO DE LA DEUDA
							30/06/2020
BBVA	611514181	COMERCIAL	DTF + 2	30.000	-	10.556	19.444
BBVA	611515079	COMERCIAL	DTF + 2	10.000	-	2.321	7.679
BOGOTA	611513884	FINDETER	DTF+1+1,5	30.000	-	19.470	10.530
BOGOTA	611514190	COMERCIAL	DTF + 2	30.000		8.236	21.764
BOGOTA	611514996	FINDETER	DTF-3+2	10.000		5.600	4.400
ITAU	611513885	FINDETER	DTF+1+1,5	20.000	-	9.792	10.208
OCCIDENTE	614500556	COMERCIAL	DTF + 2	10.000	-	1.496	8.504
DAVIVIENDA	611513883	COMERCIAL	DTF + 2	50.000		50.000	0
OCCIDENTE	611514189	COMERCIAL	DTF + 2	20.000		4.900	15.100
PLAN VIAL				210.000	-	112.371	97.629
BBVA	611515301	COMERCIAL	DTF + 2	47.318	-	7.098	40.220
BBVA	611515440	FINDETER	DTF-3+1,5	72.682		25.439	47.244
BBVA	611515411	FINDETER	DTF-3+1,5	5.000		1.875	3.125
DAVIVIENDA	611515473	COMERCIAL	DTF + 3	32.029		32.029	0
		FINDETER	DTF-3+1,5	5.018	-	1.631	3.386
BANCOLOMBIA	611517712	COMERCIAL	IBR+2,3	30.424		1.601	28.823
PLAN DLLO 12-15				162.046		39.249	122.797
BOGOTA	611515181	FINDETER	DTF-3+1,5	18.977	-	9.022	9.955
OCCIDENTE	611515182	FINDETER	DTF-3+1,5	18.977		7.966	11.011
BCO MAQ 12-15				37.954	-	16.988	20.966
BOGOTA	611516584	COMERCIAL	IBR+2,3	30.000	-		30.000
BBVA	611516585	COMERCIAL	DTF+2,4	90.000	43.039		46.961
PLAN DLLO 16-19				120.000	43.039	0	76.961
TOTAL				530.000	43.039	168.607	318.354

Fuente: Secretaría de Hacienda – Dirección Técnica de Contabilidad. 2020

En cuanto a la composición porcentual de la deuda a corte de 30 de junio de 2020 por bancos es: BBVA con el 52%, Banco de Bogotá el 24%, Banco de Occidente el 11%, Bancolombia 9%, ITAU (antes Helm Bank) 3% y Banco Davivienda el 1%. (Tabla N° 16)

Tabla N° 16. Distribución de la deuda por bancos (Millones de pesos)

BANCO	DSEMBOLSADO	ABONO CAPITAL	SALDO	%
			30/06/2020	
BBVA	211.961	47.288	164.673	52%
BOGOTA	118.977	42.328	76.649	24%
ITAU	20.000	9.792	10.208	3%
OCCIDENTE	48.977	14.362	34.615	11%
DAVIVIENDA	87.046	53.236	3.386	1%
BANCOLOMBIA	30.424	1.601	28.823	9%
	486.961	168.607	318.354	100%

Fuente: Secretaría de Hacienda – Dirección Técnica de Contabilidad. 2019

4.3 PROYECCION DE LA DEUDA

Se tiene en cuenta entonces, una deuda histórica de \$210.000 millones de Plan Vial más el crédito de \$200.000 millones que financia Plan de Desarrollo 2012-2015 y \$120.000 millones nuevos aprobados para financiar el Plan de Desarrollo 2016-2019, para un total aprobado de \$530.000 millones. A corte de 30 de junio de 2020 se han abonado a capital \$168.607 millones y falta desembolsar \$43.039 millones por lo que el saldo actual es de \$318.354 millones de pesos.

Los recursos que faltan por desembolsar se solicitarán al banco de acuerdo con el flujo de caja de la ejecución de los proyectos, lo que distribuye en el tiempo tanto el compromiso del pago de intereses como el pago de capital.

Actualmente las tasas de interés por cada tramo son:

- i- Del crédito histórico de \$210.000 millones sólo \$10.000 millones están con tasa compensada DTF-1% y el resto con tasa comercial de DTF+2.
- ii- Del crédito de \$200.000; \$120.000 millones con tasa compensada de FINDETER DTF-1,5% y los restantes \$80.000 millones con tasa comercial de DTF+2%.
- iii- El crédito de \$120.000 millones, así: \$90.000 a una tasa de DTF+2,4% y \$30.000 a una tasa de IBR+2,3%
- iv- Los créditos de recursos propios de los bancos se pactaron a un plazo de 15 años que incluyen tres de gracia.
- v- Los créditos con tasa compensada de FINDETER se pactaron a 12 años que incluyen dos de gracia.

Para respaldar el pago del crédito se han comprometido las siguientes fuentes:

- El 100% de la sobretasa al ACPM, fuente de pago para la deuda histórica del Plan Vial.
- El 30% de la Asignación Directa de Regalías, permitido por el SGR y autorizado por el OCAD para el pago del crédito del Plan Vial.
- El 80% de la Sobretasa a la gasolina para Plan de Desarrollo.
- El 80% del Impuesto a vehículos Automotores para Plan de Desarrollo.

4.4 EL ESCENARIO 2020-2023

4.4.1 El efecto COVID-19

En año 2020 ha estado marcado por el fenómeno de la pandemia de coronavirus COVID-19 que ha impactado los ingresos tributarios de los entes territoriales. En el caso del Departamento de Santander se estima que el efecto al finalizar la vigencia 2020 puede ser de 35% aproximadamente, lo que obligó a tomar medidas para prevenir posibles incumplimientos en el pago de la deuda. En este sentido se realizaron acuerdos con los bancos consistentes en el aplazamiento de los pagos a capital e intereses por lo menos en los 6 meses correspondientes al segundo semestre del año. En cuanto al capital se pactó en algunos casos ampliar el plazo y pagarlos al final y en otros casos diferirlo en todas las cuotas restantes (caso de los créditos con FINDETER). Para el pago de los intereses, en todos los casos se deben pagar en el siguiente año.

Teniendo en cuenta que se realizaron los acuerdos para aplazar los pagos del capital e intereses debido a la pandemia del COVID-19 y que los recursos del Sistema General de Regalías destinados para el pago de la deuda fueron aprobados por el OCAD, recursos que son de destinación específica, se toma la decisión de realizar un abono al capital por \$9.791 millones de pesos, lo que contribuirá a mejorar el perfil de la deuda y un ahorro de \$1.900 millones de pesos por intereses.

Teniendo en cuenta los acuerdo con los bancos y el prepago realizado para el segundo semestre de 2020, el plan de pagos una vez aplicado el aplazamiento o suspensión de pagos, se presenta en la tabla N° 17.

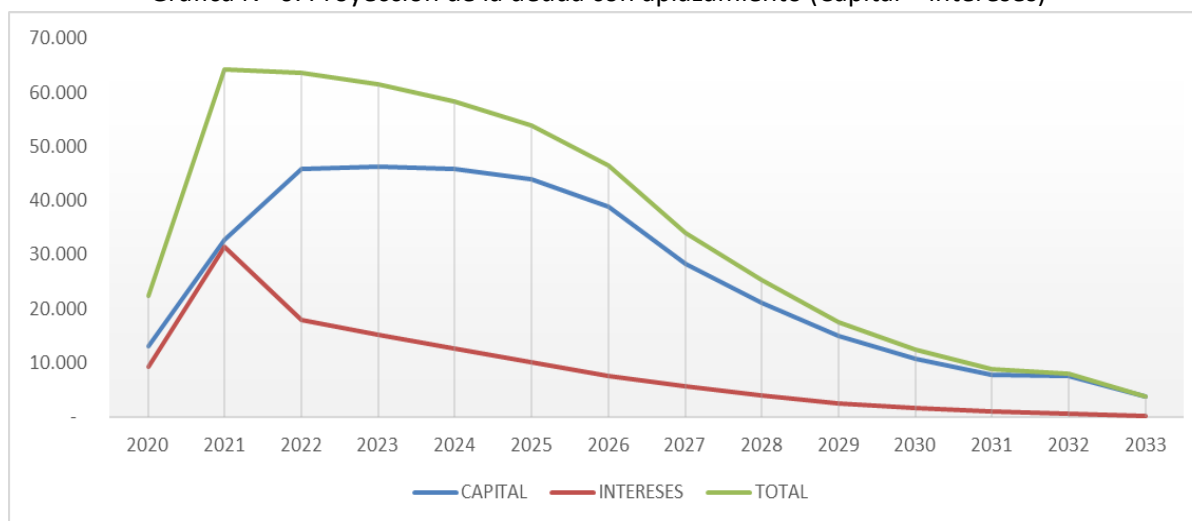
Tabla N° 17. Plan de pagos con aplazamiento – efecto Covid-19³⁸ (Millones)

AÑO	CAPITAL	INTERESES	TOTAL
2020	13.035	9.264	22.299
2021	32.707	31.426	64.133
2022	45.843	17.845	63.688
2023	46.154	15.263	61.417
2024	45.746	12.627	58.372
2025	43.841	10.066	53.907
2026	38.779	7.627	46.405
2027	28.338	5.595	33.933
2028	21.201	4.025	25.226
2029	14.895	2.594	17.489
2030	10.778	1.732	12.509
2031	7.812	1.081	8.892
2032	7.500	569	8.069
2033	3.750	95	3.845

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental – 2020

De esta forma se obtiene un alivio en el flujo de caja en este periodo que debe servir para reorganizar las cuentas adaptándolas a la situación de crisis y posteriormente de reactivación económica; pero se debe tener en cuenta que los intereses causados y no pagados en el año 2020 se acumulan para ser pagados en la siguiente vigencia, ocasionando una presión al ejercicio financiero de 2021. En este sentido, se deben asignar los recursos suficientes en el presupuesto del 2021 para cumplir con estas obligaciones.

Grafica N° 6. Proyección de la deuda con aplazamiento (Capital + intereses)



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental – 2020

³⁸ Aun sin realizar el prepago con los recursos de regalías

En los acuerdos realizados con los bancos se obtiene un alivio para los pagos del año 2020, cuando se pagaran \$22.299 millones de pesos, pero en el año 2021 se requiere un esfuerzo adicional para pagar \$64.133 millones aproximadamente. En los años 2022 y 2023 se deberán pagar \$63.688 millones y \$61.147 millones respectivamente; lo anterior sin tener en cuenta nuevos compromisos de deuda.

4.4.2 La nueva deuda 2020-2023

Para la ejecución del Plan de Desarrollo el periodo 2020 “Santander Siempre Contigo y para el Mundo 2020-2023” se requiere contratar empréstitos por \$150.000 millones más, para lo cual se elabora el escenario incluyendo el nuevo endeudamiento.

El nuevo escenario considera:

Situación Inicial

- Un saldo de la deuda inicial de \$361.393 millones de pesos que incluyen los \$43.039 que aún no se han desembolsado del crédito de \$120.000 millones del periodo anterior.
- Del total, \$99.860 millones de pesos corresponden a línea FINDETER, con una tasa de DTF-1 en promedio, con un plazo de 12 años que incluye 2 años de gracia. El resto, \$261.533 millones están pactados con línea comercial a una tasa promedio de DTF+2% a un plazo de 15 años que incluyen 3 años de gracia.
- En cuanto a las garantías, el 30% de la asignación directa de Regalías y el 100% de la sobretasa del ACPM se destinan al pago del tramo correspondiente al Plan Vial y el 80% del impuesto a vehículos automotores y la sobretasa a la gasolina se destinan al pago de los tramos correspondientes a los Planes de Desarrollo.
- Se realiza el prepago a capital por \$9.791 millones de pesos, lo que mejorará el perfil de la deuda

Situación con nueva deuda de \$150.000 millones de pesos (Plan de Desarrollo 2020-2023)

- Para este crédito se considera un plazo de 15 años que incluya un periodo de gracia de tres años, para ser desembolsado el 50% en el año 2021 y el restante en el año 2022.
- La tasa de interés se debe pactar de acuerdo con las condiciones del mercado en el momento de la negociación. Se espera una tasa de más o menos DTF+4% anual o su equivalente en IBR.
- Para garantizar el nuevo crédito se comprometen: el 80% de la sobretasa a la gasolina y el 80% del impuesto a vehículos automotores; de acuerdo con los cálculos realizados es suficiente para cubrir los compromisos anteriores y los estimados de la nueva deuda.

Este nuevo escenario es posible debido a las acciones de mejora del perfil de la deuda que ha realizado la administración departamental en cuanto a la disminución de intereses y la ampliación de los plazos para el pago de capital y a las nuevas condiciones legales a partir de la expedición del Decreto legislativo 678 de 2020, que en su artículo 4º permite el

endeudamiento para la reactivación económica ampliando el límite del indicador de sostenibilidad de ley 358 de 1887 hasta 100%, que de ser necesario se podría utilizar.

Para el caso del Departamento se calcula para el año 2021 el indicador de sostenibilidad de 43,7% y de solvencia de 6,4%; en el año 2022 de 7,1% y 45,5% siempre permaneciendo dentro de los límites establecidos por la ley 358 de 1997. Aclarando que, de acuerdo con las expectativas del recaudo de las fuentes de garantía, estas son suficientes para cumplir con los compromisos de pago de la deuda.

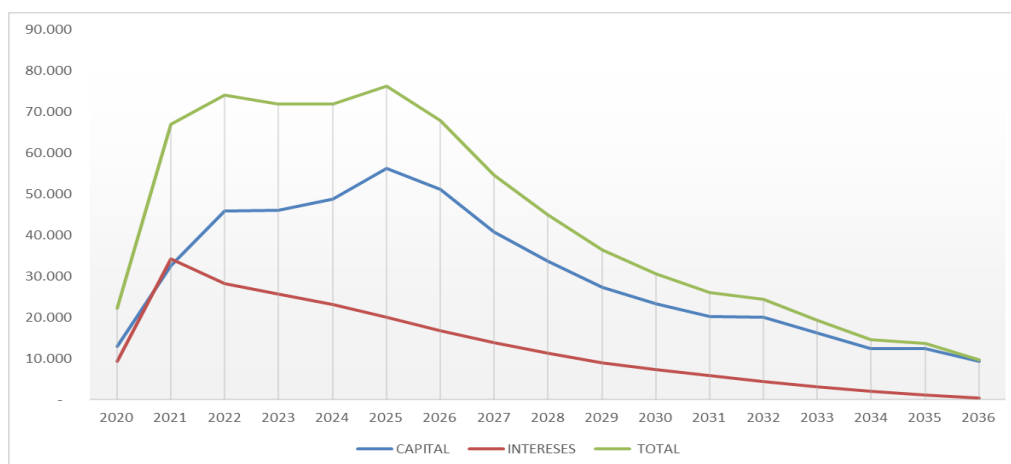
Teniendo en cuenta las condiciones de plazo y tasas de interés, la situación proyectada de pagos de la deuda bancaria se puede observar en la tabla N°18.

Tabla N° 18. Proyección total con nueva deuda (Millones de pesos)

AÑO	CAPITAL	INTERESES	TOTAL
2020	13.035	9.264	22.299
2021	32.707	34.281	66.987
2022	45.843	28.345	74.188
2023	46.154	25.763	71.917
2024	48.871	23.099	71.970
2025	56.341	20.019	76.360
2026	51.279	16.705	67.984
2027	40.838	13.798	54.636
2028	33.701	11.353	45.054
2029	27.395	9.047	36.442
2030	23.278	7.310	30.587
2031	20.312	5.784	26.095
2032	20.000	4.397	24.397
2033	16.250	3.048	19.298
2034	12.500	2.078	14.578
2035	12.500	1.203	13.703
2036	9.375	355	9.730

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental – 2020

Grafica N° 7. Proyección k+i con nueva deuda (millones)



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental – 2020

4.5 FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA DEUDA

Tabla N° 19. Proyección de fuentes y pagos 2021 - 2036 (Millones de pesos)

	FUENTES	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036
1	Sobretasa al A.C.P.M - 100% (152)	11.692	12.277	12.522	12.773	13.028	13.289	13.555	13.826	14.102	14.384							
2.1	30% Asignación Directa*(152)	14.810	16.757	20.901	20.592	19.595	20.148	17.943	16.482	12.106	12.408							
3.1	80% sobretasa a la gasolina (200+120+150)	16.591	18.748	19.123	19.505	19.895	20.293	20.699	21.113	21.535	21.966	22.405	22.853	23.311	23.777	24.252	24.737	25.232
4.1	80% de Imp Vehiculos Automotores (200+120+150)	46.314	56.503	57.633	58.786	59.962	61.161	62.384	63.632	64.904	66.202	67.527	68.877	70.255	71.660	73.093	74.555	76.046
5	TOTAL GARANTIA CREDITO	89.408	104.285	110.179	111.656	112.480	114.891	114.580	115.053	112.648	114.961	89.932	91.731	93.565	95.436	97.345	99.292	101.278
	PAGOS DEUDA PUBLICA																	
6	CREDITO PLAN VIAL (152)	7.949	19.167	19.449	18.515	17.292	15.534	10.692	4.496	2.574	538							
7	CREDITO PLAN DESARROLLO (200)	11.374	28.685	26.222	25.283	24.183	22.198	20.260	14.706	8.643	3.664	0						
8	CREDITO (120)	2.976	16.281	18.017	17.620	16.897	16.175	15.453	14.731	14.009	13.287	12.509	8.892	8.069	3.845	0	0	0
9	CREDITO (150)	0	2.854	10.500	10.500	13.598	22.453	21.578	20.703	19.828	18.953	18.078	17.203	16.328	15.453	14.578	13.703	9.730
10	SUBTOTAL AMORTIZACION (6.1+7.1+8.1+9.1)	13.035	32.707	45.843	46.154	48.871	56.341	51.279	40.838	33.701	27.395	23.278	20.312	20.000	16.250	12.500	12.500	9.375
11	SUBTOTAL INTERESES (6.2+7.2+8.2+9.2)	9.264	34.281	28.345	25.763	23.099	20.019	16.705	13.798	11.353	9.047	7.310	5.784	4.397	3.048	2.078	1.203	355
12	TOTAL CAPITAL + INTERESES (10+11)	22.299	66.987	74.188	71.917	71.970	76.360	67.984	54.636	45.054	36.442	30.587	26.095	24.397	19.298	14.578	13.703	9.730
13	TOTAL CON PROVISION 120%	26.759	80.385	89.025	86.300	86.364	91.632	81.580	65.563	54.065	43.731	36.705	31.315	29.276	23.157	17.494	16.444	11.677
14	DEFICIT - SUPERÁVIT (5-13)	62.649	23.900	21.154	25.355	26.116	23.259	33.000	49.490	58.583	71.230	53.227	60.416	64.289	72.279	79.851	82.848	89.601

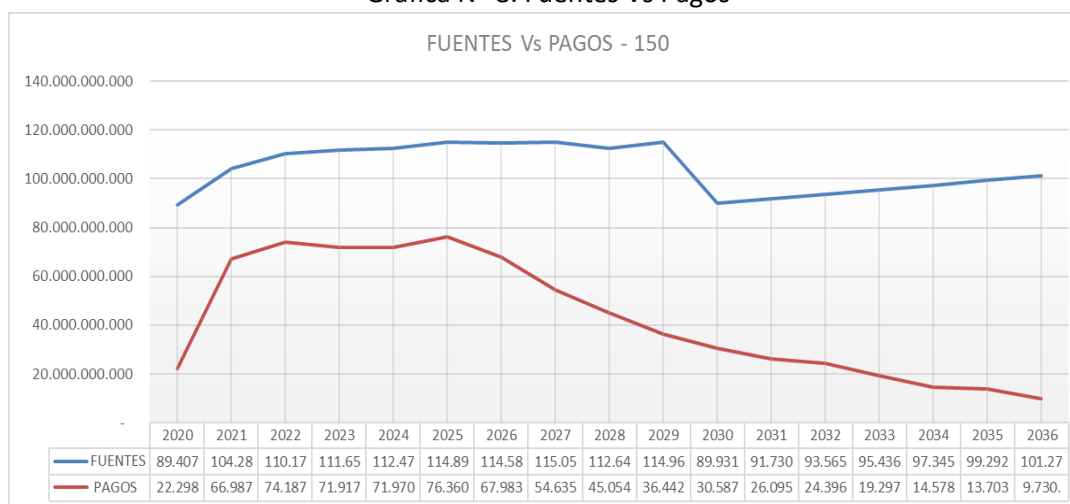
Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental – 2020

Si bien es cierto que en el año 2020 se observa una caída significativa en los ingresos, por lo cual hubo necesidad de hacer el acuerdo con los bancos para suspender los pagos del segundo semestre del año, también esperamos que el recaudo se vaya recuperando en la medida que retorna la actividad económica a la normalidad, que debería suceder a partir del tercer mes del segundo semestre de 2020 y que se consolide en el transcurso del año 2021.

En la tabla N° 19 se puede observar la proyección del posible comportamiento de las rentas que garantizaran el pago de la deuda; ACPM, 30% de las asignaciones directas de Regalías, 80% de la sobretasa a la gasolina y el 80% del impuesto a los vehículos automotores.

El recaudo por ACPM -recurso del orden nacional cedido a los departamentos en un 50%- y el 30% de la asignación directa de regalías garantizan el pago del primer tramo de \$210.000 millones del Plan Vial, se espera terminar de pagar en el año 2029, aunque por el monto de los pagos, en los últimos cuatro años se estima que con los recursos del ACPM serán suficientes para cubrir este compromiso.

Grafica N° 8. Fuentes Vs Pagos



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental – 2020

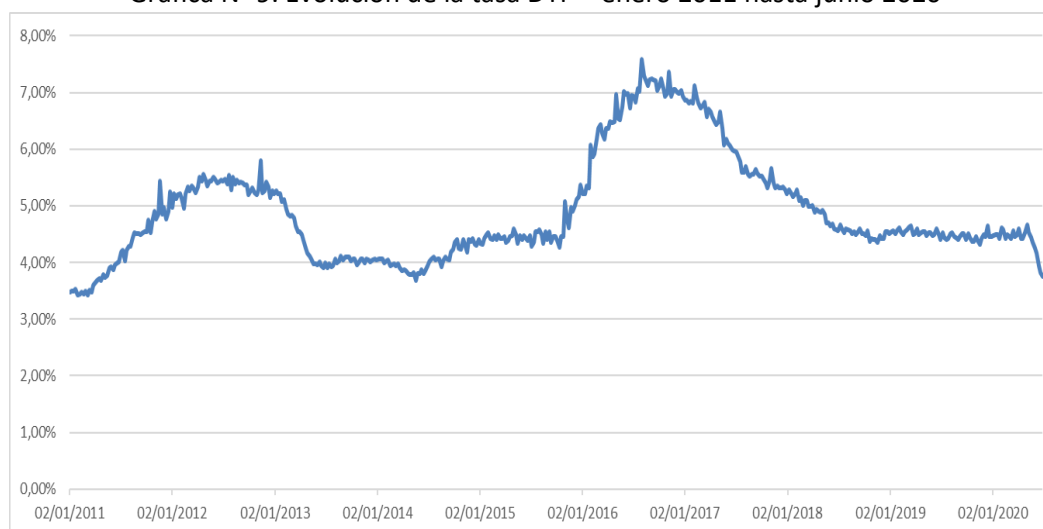
En el caso de la sobretasa a la gasolina y el impuesto a los vehículos automotores en proporción de 80% cada uno, sirven de garantía para los créditos contraídos para apalancar los planes de desarrollo de las últimas dos Administraciones y también servirán para garantizar con suficiencia los pagos del nuevo crédito, incluyendo la provisión del 20% exigida por los bancos, hasta el tiempo que sea necesario hasta la liquidación de dichos compromisos.

4.6 COMPORTAMIENTO HISTORICO DE LAS TASAS DE INTERES.

En el análisis de la deuda del Departamento, la tasa de interés es factor fundamental por cuanto determina la base de liquidación de la porción de la cuota correspondiente a los intereses. A continuación se presenta el comportamiento histórico las tasa de DTF y del IBR.

4.6.1 Depósitos a Término Fijo – DTF

Grafica N° 9. Evolución de la tasa DTF – enero 2011 hasta junio 2020



Fuente: Banco de la Republica - 2020

En cuanto al índice de referencia DTF, en los últimos diez años el pico más alto se situó en enero de 2016 que llegó a 8,2%, iniciando un recorrido de descenso pasando en noviembre de 2016 a 7%, en junio de 2017 a 6,05% y ya para marzo de 2018 se situaba en 4,99%, a partir del cual se ha mantenido estable. En el año 2019 inicia con una tasa de 4,54% y cierra con una tasa de 4,48% manteniendo un promedio de 4,49% fluctuando en movimientos suaves que ha favorecido el costo de la deuda del Departamento.

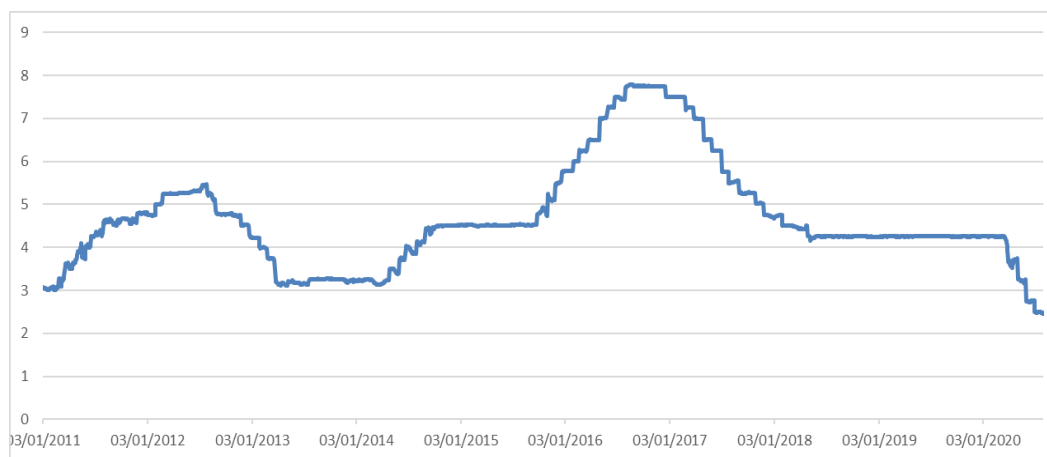
En el 2020, inicia con 4,5% y a corte de 22 de junio registró una tasa de 3,76% para un promedio de 4,39% en lo que va corrido del año.

Se espera en lo que queda del año un comportamiento similar y para el año 2021 una posible fluctuación de más o menos uno por ciento que está prevista en la proyección realizada por el Departamento para la programación de los recursos con destino al pago de la deuda.

4.6.2 Índice Bancario de Referencia - IBR

En el caso del IBR, en los primeros 5 años del periodo de análisis se ubica entre 3,0% y 5,2%; en la primera semana de 2016 en 5,8% y llega en mayo del mismo año a 7,08% a partir del cual empieza a descender pasando en junio de 2017 a 6.06% y finalizando el año 2017 con 4,74%. En el año 2018 y 2019 mostró un comportamiento estable fluctuando alrededor de 4,2%.

Grafica N° 10. Índice Bancario de Referencia IBR – enero 2011 hasta julio 2020³⁹



Fuente: Banco de la República 2020

En 2020 inició en 4,25% y en lo corrido del año hasta el corte de este análisis – 31 de julio- se situó en promedio en 3,54%, terminando en 2,45%. En lo que queda del año se espera que mantenga el mismo comportamiento. Para la proyección se utilizó 1% por encima, para

³⁹ Este indicador fue desarrollado por el sector privado, con el respaldo del Banco de la República y otras entidades, con el objetivo de reflejar la liquidez del mercado monetario colombiano. El IBR es una tasa de interés de referencia de corto plazo denominada en pesos colombianos, que refleja el precio al que los bancos están dispuestos a ofrecer o a captar recursos en el mercado monetario.

mantener un margen de holgura que permita afrontar eventos adversos por la fluctuación de la tasa, para el pago de su deuda bancaria.

Los dos indicadores utilizados para la liquidación de la deuda del Departamento en la actualidad presentan un comportamiento distanciado en 0,83% y se espera que no se alejen demasiado entre sí, de esa forma estaríamos situando el pronóstico dentro de los márgenes de holgura de 1% por encima establecidos para las proyecciones en este caso. Se espera que lo que queda del 2020 las tasas permanezcan más o menos estables o con un leve decrecimiento, situación favorable para costo de la deuda del Departamento.

Tanto el indicador de IBR como el de DTF se ubican por debajo del 3%, de seguir este comportamiento va a favorecer ampliamente el cumplimiento de los pagos del servicio de la deuda, pues la tasa final se estaría ubicando en 5% en promedio anual para los créditos con recursos propios de los Bancos y en 1,5% en promedio para los créditos con tasa compensada de FINDETER.⁴⁰

4.7 CONCLUSIONES

- a. El Departamento ha tenido una tradición de buen manejo de sus finanzas, lo que genera confianza en el sector financiero y le ha valido el reconocimiento expresado en el mejoramiento de la calificación del riesgo incluyendo el nuevo endeudamiento por 150.000 millones de pesos para financiar el Plan de Desarrollo actual.
- b. Se recomienda asignar los recursos del crédito para la ejecución de proyectos estratégicos para el desarrollo del Departamento cuya vida útil supere ampliamente el tiempo del plazo para el pago de los empréstitos y cuyo impacto social genere incrementos significativos en la calidad de vida de la comunidad santandereana.
- c. Este nuevo escenario obliga a la Administración Departamental a estar atenta ante eventualidades riesgosas que se pueden presentar por la desaceleración en el recaudo de las rentas comprometidas como garantía
- d. Se debe hacer seguimiento a la fluctuación de los Indicadores bancarios de referencia (IBR-DTF) sobre la que se liquida la tasa de interés de los créditos, para tomar medidas oportunas y garantizar los pagos. En el momento de la elaboración de este informe estos indicadores se encontraban alrededor de 2%.
- e. Desde una perspectiva del largo plazo se debería revisar la posibilidad de probar alternativas de financiamiento que permitan desestresar el escenario del corto plazo para aliviar la carga y distribuirla en el tiempo, de tal manera que posibilite la liberación de recursos para inversión social en la ejecución del Plan de Desarrollo. Tal es el caso de la emisión de bonos verdes y/o sociales que son recursos que van destinados a la financiación de obras con alto contenido social o ambiental y que incluyen la financiación por actores particulares.

⁴⁰ Al momento de editar este documento, 21-sept-2020-, se encontraba el IBR=1,99% y DTF=2,39% EA, por lo que la tasa final para un crédito de tasa compensada puede llegar a ser de 1% anual aproximadamente.

4.8 VIGENCIAS FUTURAS

Las vigencias futuras (VF) son autorizaciones de gasto que generan inflexibilidades en el presupuesto. Se trata de una facultad legal para adquirir compromisos de gasto que pueden reducir los espacios fiscales de los planes de desarrollo de las administraciones venideras.

Así lo establece la ley 1483/11, al ordenar que los compromisos de gasto suscritos mediante vigencias futuras se descuenten de los ingresos corrientes que miden la capacidad de pago de las entidades territoriales. La autorización de vigencias futuras es por tanto un instrumento de planeación presupuestal y no una herramienta para generar nuevos ingresos.

Mediante las autorizaciones de vigencias futuras los mandatarios territoriales quedan facultados para contratar la provisión de bienes y servicios, pero no para contratar el suministro de recursos financieros mediante la realización de operaciones de crédito público. En este sentido, la contratación de operaciones de crédito público, aunque puede comprometer ingresos futuros, no requiere la autorización previa de vigencias futuras.

Por ser una herramienta de asignación previa de partidas presupuestales, su autorización presente puede reducir el margen de maniobra fiscal durante los años comprometidos en su aprobación. Por sus efectos financieros sobre los presupuestos siguientes, la autorización de vigencias futuras debe ser consistente con la programación fiscal y estar articulada con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP); con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera, acorde con las metas de los planes de desarrollo y la búsqueda de eficiencia en la asignación del gasto público.

En el caso del Departamento de Santander, las vigencias futuras que continúan vigentes y comprometen recursos de los presupuestos de las vigencias hasta en año 2028 inclusive, se formalizaron a través de los siguientes actos administrativos: Ordenanzas N° 018 y 021 de 2009 y N° 011 de 2018.

4.8.1 Ordenanza 018 de 2009 – Plan Departamental de Aguas

Vigencia Futura excepcional comprometida como aporte del Departamento al proyecto “Plan Departamental de Aguas” con una duración de 16 años contados a partir de 2009 y compromete recursos del Sistema General de Participaciones Agua Potable y Saneamiento Básico, estampilla Prodesarrollo y Regalías.

Para el año 2020 se asignan \$10.392 millones de la estampilla Prodesarrollo; \$9.302 de SGP Agua Potable y Saneamiento Básico y \$8.774 millones de pesos del Sistema General de Regalías Asignación Directa⁴¹, para un total de \$28.468 millones de pesos.

⁴¹ Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020, Artículo 206. Pago de compromisos adquiridos con vigencias futuras u operaciones de crédito aprobados antes de la entrada en vigencia de la presente Ley.

Tabla N° 20. Proyección financiera - Ordenanza 018 de 2009

AÑO	SGP	PRODESARROLLO	REGALIAS	TOTAL
2009	6.687,6	6.076,2	4.000,0	16.763,8
2010	6.921,7	6.380,0	5.386,5	18.688,1
2011	7.129,3	6.699,0	5.655,8	19.484,1
2012	7.343,2	7.033,9	5.938,6	20.315,7
2013	7.563,5	7.385,6	6.235,5	21.184,6
2014	7.790,4	7.754,9	6.547,3	22.092,6
2015	8.024,1	8.142,6	6.874,7	23.041,4
2016	8.264,8	8.549,8	7.218,4	24.033,0
2017	8.512,8	8.977,2	7.579,3	25.069,4
2018	8.768,2	9.426,1	7.958,3	26.152,6
2019	9.031,2	9.897,4	8.356,2	27.284,9
2020	9.302,1	10.392,3	8.774,0	28.468,5
2021	9.581,2	10.911,9	9.212,7	29.705,9
2022	9.868,6	11.457,5	9.673,4	30.999,5
2023	10.164,7	12.030,4	10.157,0	32.352,1
2024	10.469,6	12.631,9	10.664,9	33.766,4
TOTAL	135.423,1	143.746,6	120.232,9	399.402,6

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental 2020

En la tabla N° 20 se puede observar el comportamiento financiero año por año. Estas cifras fueron establecidas nominalmente para cada año y como tal se han venido cumpliendo.

4.8.2 Ordenanza 021 de 2009.

Por medio de la cual se autoriza al Gobernador de Santander para comprometer vigencias futuras excepcionales para financiar los costos de administración, operación, mantenimiento (AOM) y cierre financiero de una obra de infraestructura energética de gran importancia para el desarrollo regional” como aporte del Departamento al Convenio 001511 de 2008 con la Electrificadora de Santander S.A.E.S.P con el objeto de construir una línea doble circuito, Termobarranca Puerto Wilches 115/34.5 Kv, una subestación en Puerto Wilches 115/34,5 Kv y ampliación de la subestación de Termobarranca. Este Activo fue vendido a la a la Empresa Electrificadora de Santander, por lo que se está a la espera de que la Secretaría de Transporte e infraestructura informe a la Secretaría de Hacienda, las condiciones de la venta y por consiguiente la cancelación definitiva de esta vigencia futura, en caso de que así haya quedado pactado.

Se comprometen recursos de las utilidades de la Empresa Electrificadora durante 20 años de vida útil por 250 millones de pesos cada año, para un total de 5.000 millones de pesos nominales; no se considera como ingreso corriente de libre destinación, por lo tanto, no afecta el indicador de Ley 617 de 2000.

4.8.3 Ordenanza 018 de 2020

La Ordenanza 018 del 5 de agosto de 2020, autoriza al gobernador para comprometer vigencias futuras ordinarias por \$26.402 millones de pesos para los periodos 2020-2023 con el propósito de proveer los servicios de vigilancia y seguridad privada para las diferentes instalaciones de la gobernación de Santander e inmuebles de propiedad del Departamento y el servicio de aseo, cafetería y oficios varios en el edificio de la Gobernación de Santander y otras instalaciones de la Administración Departamental. Los recursos comprometidos se pueden observar en la tabla N° 21.

Tabla N° 21. Proyección financiera - Ordenanza 018- 2020.

Ordenanza	Programa	Fuente	2020	2021	2022	2023
N° 18 de 2020	Vigilancia y seguridad y servicio de aseo y cafetería	ICLD	1.244	7906	8377	8875

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. 2020

La fuente de financiación son los recursos de los ingresos corrientes de libre destinación, pero que no son nuevo gasto, es decir estos rubros pertenecen a funcionamiento de la Administración Departamental y son gastos recurrentes que se tiene que asignar en cada vigencia, por tanto, están presupuestados y ya se encuentran incluidos en los cálculos del indicador de ley 617 de 2000.

4.8.4 Resumen de vigencias futuras

Tabla N° 22. Resumen de vigencias futuras.

Ordenanza	Programa	Fuente	2020	2021	2022	2023	2024	Vigencia
N° 21 de 2009	Electrificación rural	Estampilla proelectrificación	250	250	250	250	250	hasta 2028
N° 18 de 2009	Plan Departamental de Aguas	Estampillas ProDesarrollo	10.392	10.912	11.457	12.030	12.632	0
		Regalías - Asignación Directa	8.774	9.213	9.673	10.157	10.665	0
		SGP - Agua potable y saneamiento básico	9.302	9.581	9.869	10.165	10.470	0
N° 18 de 2020	Vigilancia y seguridad y servicio de aseo y cafetería	Ingresos Corrientes de Libre Destinación	1.244	7.906	8.377	8.875	0	0
			29.962	37.862	39.626	41.477	34.016	

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. 2020

Para concluir, se tiene que el Departamento mantiene vigencias futuras para apalancar proyectos del Plan Departamental de Aguas, de electrificación rural y vigilancia, seguridad y aseo de la administración, con fuentes de estampillas, regalías, SGP y de los \$29.600 millones para el año 2020, solamente \$1.244 (4.2%) corresponde a ingresos corrientes de libre destinación.

Para el 2021, se tiene comprometidos \$37.862 millones, para el año 2022 son \$39,626, para el año 2023 son \$41.477 y para el año 2024 son \$34.016, a partir del cual se concluyen los compromisos para el Plan Departamental de Aguas y quedan libres dichos recursos para inversión.

5. CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

5.1 CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

El cupo de endeudamiento constituye una autorización legal que le fija a las entidades públicas un monto máximo hasta el cual se pueden emitir bonos de deuda pública o adquirir empréstitos con entidades financieras públicas o privadas, nacionales o extranjeras. En consecuencia, este monto define la capacidad máxima de endeudamiento del ente territorial.

En el cálculo realizado, del saldo neto de la deuda se descuenta la porción de deuda que es apalancada con recursos de regalías, por tanto, los indicadores tampoco expresan la porción de recursos de regalías que sirven de fuente de pago y que corresponde a la deuda del Plan Vial del periodo 2008-2011⁴². En el mismo sentido, no se considera para el cálculo de la capacidad de endeudamiento los recursos de las transferencias del Sistema General de Participaciones.

Tabla N° 23 Capacidad legal de endeudamiento proyectada (millones)

CONCEPTO	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1. Ingresos corrientes Ley 358 de 1997 (1.1-1.2)	874.902	728.271	801.538	828.569	853.204	878.567	928.726	956.596	985.301	1.015.117	1.045.571
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	903.371	754.379	825.383	850.145	875.649	901.919	928.976	956.846	985.551	1.015.117	1.045.571
1.2 Vigencias futuras	28.468	26.108	23.845	21.576	22.445	23.352	250	250	250		
2. Gastos de funcionamiento	262.006	269.866	315.214	324.670	334.410	344.443	354.776	365.419	376.382	387.673	399.303
3. Ahorro operacional (1-2)	612.897	458.405	486.325	503.899	518.794	534.125	573.950	591.176	608.919	627.444	646.268
4. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (4.1-4.2-4.3+4.4)	263.874	318.515	365.033	335.405	300.061	250.713	209.903	173.184	141.917	115.035	91.730
4.1 Saldo de la deuda antes de amortizaciones (4.1.1-4.1.2+4.1.3+4.1.4)	271.841	339.165	394.982	366.041	336.539	304.036	263.213	222.403	185.684	154.417	127.507
4.1.1 Saldo de la deuda a 31 de diciembre de la vigencia anterior	330.632	360.636	402.929	432.086	385.932	337.061	280.720	229.441	188.603	154.902	127.507
4.1.2 Saldo de la deuda a 31 de diciembre de la vigencia anterior - financiada con regalías	101.830	96.470	82.947	66.045	49.393	33.025	17.506	7.038	2.919	486	
4.1.4 Valor del nuevo crédito a contratar - proyección de desembolsos		75.000	75.000								
4.2 Amortizaciones de la vigencia (4.2.1-4.2.2+4.2.3)	7.967	20.650	29.949	30.636	36.477	53.323	53.310	49.219	43.768	39.382	35.778
4.2.1 Amortizaciones de deuda para la vigencia	13.035	32.707	45.843	46.154	48.871	56.341	51.279	40.838	33.701	27.395	23.278
4.2.2 Amortizaciones de deuda financiada con regalías	5.068	12.057	15.894	15.519	15.519	15.519	10.468	4.119	2.433	513	
4.2.3 Amortizaciones del Nuevo Crédito					3.125	12.500	12.500	12.500	12.500	12.500	12.500
5. Intereses de la vigencia (5.1-5.2+5.3)	5.387	26.796	34.446	33.103	31.640	29.197	26.010	22.709	19.556	16.391	13.685
5.1 Intereses de la deuda vigente	9.264	34.281	28.345	25.763	23.099	20.019	16.705	13.798	11.353	9.047	7.310
5.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	3.877	10.484	5.899	4.660	3.429	2.197	1.069	464	172	31	
5.3 Intereses del Nuevo Crédito		3.000	12.000	12.000	11.969	11.375	10.375	9.375	8.375	7.375	6.375
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (5/3) - Sin cobertura de riesgo	1%	5,8%	7,1%	6,6%	6,1%	5,5%	4,5%	3,8%	3,2%	2,6%	2,1%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (4/1) - Sin Cobertura de riesgo	30,2%	43,7%	45,5%	40,5%	35,2%	28,5%	22,6%	18,1%	14,4%	11,3%	8,8%
SEMÁFORO: Estado actual de la entidad	VERDE	VERDE	VERDE	VERDE	VERDE	VERDE	VERDE	VERDE	VERDE	VERDE	VERDE
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = Con cobertura de riesgo	1,5%	10,2%	12,3%	11,4%	10,6%	9,5%	7,9%	6,7%	5,6%	4,5%	3,7%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = Con cobertura de riesgo	37,8%	49,5%	50,3%	52,1%	45,2%	38,4%	30,2%	24,0%	19,1%	15,3%	12,2%

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental. 2020

⁴² Son 152.000 millones después de realizar el prepago de 58.000 millones en el año 2012.

El saldo de deuda bancaria según lo observado en la tabla N°23, al finalizar la vigencia 2020 se espera que sea \$360.636 millones. En el año 2021 se espera contratar un crédito por \$150.000 millones de pesos que se deberán programar para desembolsar el 50% en el 2021 y el resto en el año 2022. Si se cumple este escenario se espera iniciar el 2022 con una deuda de \$402.929 millones y el 2023 con \$432.086, a partir del cual empieza a decrecer.

5.1.1 Indicador de solvencia

Señala que la relación entre Intereses y Ahorro Operacional no puede superar el 40%. Aquí el ahorro operacional se define como: Ingresos Corrientes⁴³ – Gastos de Funcionamiento - Transferencias pagadas por el ente territorial

En el año 2020 el indicador de solvencia de 1% se explica por los pocos intereses que pagó el Departamento debido al aplazamiento que acordó con los bancos; en el año 2021 la solvencia I / AO será igual al 6,4% y con cobertura de riesgo se llega a 11,1%; para 2022 de 7,1% y con cobertura de riesgo en 12,3%; en el año 2023 de 6,6% y con cobertura de riesgo 11,5% a partir del cual este indicador mantiene la tendencia a la disminución y en el año 2030 de acuerdo con el presente análisis el indicador de solvencia estará en 2,1% aproximadamente, lo que representa una tendencia favorable para la capacidad de pago.

5.1.2. Indicador de sostenibilidad

Existe capacidad de endeudamiento cuando la relación entre el Saldo de la Deuda y los Ingresos Corrientes no supera el 80%; para la vigencia 2021 la sostenibilidad SD/IC es igual a 43,7% y con cobertura de riesgo 49,5%, presenta un saldo de deuda neto de \$ 402.929 millones⁴⁴; para el año 2022 el indicador de sostenibilidad es de 45,5% y con cobertura de riesgo 50,3%, para un saldo de deuda neto total \$432.086 millones; en el año 2023 el indicador de sostenibilidad se proyecta en 40,5%, con cobertura de riesgo 52,1%, con un saldo de deuda de \$385.932 millones. En adelante se presenta una tendencia de disminución en la medida en que se va amortizando la deuda llegando tener un indicador de sostenibilidad al 2030 de 8,8% y un saldo de deuda neto de menos de cien mil millones de pesos.

La capacidad de endeudamiento de acuerdo con el análisis realizado en el presente documento nos permite ver un escenario, tanto en el estado actual como en lo proyectado a 10 años con semáforo en VERDE sin contemplar más incrementos de la deuda.

Teniendo en cuenta los indicadores, en la actualidad el Departamento puede cumplir con sus compromisos crediticios teniendo en cuenta el análisis del nivel de recaudo establecido

⁴³ Se consideran ingresos corrientes los tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales, las participaciones en las rentas de la nación, los recursos del balance y los rendimientos financieros.

⁴⁴ Se asume el desembolso total del cupo asignado descontando los pagos a capital por vencimiento del periodo de gracia de algunos tramos.

en este estudio y no se contempla en este periodo de gobierno incrementar la deuda a la ya anotada⁴⁵.

Sin embargo, el endeudamiento público puede convertirse en una alternativa para financiar proyectos de inversión en bienes de capital que generen servicios por un periodo de tiempo comparable a la deuda por lo menos. Debe ser así, porque la deuda contraída hoy, significa en el futuro erogaciones con cargo a los recursos de inversión sacrificando la ejecución de nuevos proyectos en perjuicio de siguientes generaciones.

⁴⁵ Para el periodo 2020-2023 se estima un incremento el endeudamiento en 150.000 millones de pesos para apalancar la ejecución del Plan de Desarrollo 2020-2023.

6. PASIVOS

6.1 PASIVO PENSIONAL

El Departamento de Santander acumula a la fecha dentro de su nómina 4.365 pensionados que le cuestan en el año 2020, según cálculos estimados \$92.415 millones de pesos, incluyendo los pensionados del sector salud pertenecientes al Convenio de Concurrencia 326 de 1999 y a los hospitales liquidados.

Tabla N° 24. Nómina de pensionados - Vigencia 2020

	FIDUBOGOTA				FIDUPOPULAR	EDUCACION	TOTAL
	ADM CENTRAL	ELS	HOSP LIQ	SUBTOTAL	CONV 326/99	SGP	
Enero	3.564	204	649	4.417	783	1.447	6.647
Febrero	3.515	203	671	4.390	781	1.455	6.625
Marzo	3.530	201	671	4.403	779	1.451	6.633
Abril	3.488	200	671	4.359	779	1.437	6.575
Mayo	3.542	208	673	4.423	776	1.502	6.701
Junio y adicional	6.907	528	1.403	8.839	1.551	2.863	13.254
Julio	3.471	199	668	4.338	774	1.431	6.542
Agosto	3.458	206	677	4.341	774	1.427	6.542
Subtotal Ejecutado	31.476	1.950	6.083	39.509	6.997	13.014	59.520
Septiembre	3.458	206	677	4.341	777	1.427	6.546
Octubre	3.458	206	677	4.341	777	1.427	6.546
Noviembre	3.458	206	677	4.341	777	1.427	6.546
Diciembre y adicional	6.917	528	1.403	8.849	1.555	2.854	13.258
Subtotal Proyectado	17.292	1.146	3.433	21.872	3.887	7.136	32.895
TOTAL 2020	48.768	3.096	9.517	61.381	10.884	20.150	92.415
Cantidad Pensionados	2311	203	545	3059	496	810	4365

Fuente: Fondo Departamental de Pensiones – 2020

El total de pensionados a cargo del Departamento es de 4.365; de los cuales 2.311 corresponden a la Administración Central y representan el 52.9% de los pensionados, con un costo estimado al 31 de diciembre de 2020 de \$48.768 millones; los pensionados del sector Educación (FED) con recursos del Sistema General de Participaciones son 810 y representan el 18.6%, con un costo aproximado en el 2020 de \$20.150 millones de pesos; los asumidos del sector descentralizado (Empresa Licorera de Santander) 203 pensionados representan el 4.7% y le cuestan en la vigencia 2020 \$3.096 millones de pesos; los pensionados del Sector Salud correspondientes a los Hospitales Liquidados son 545 y representan el 12.5%, y le cuestan anualmente \$9.517 millones de pesos y los pensionados con recursos del Convenio de Concurrencia 326 de 1996 son 496 que representan el 11.4% del total de pensionados y le cuestan anualmente al Departamento \$10.884 millones de pesos.

Los valores proyectados de la nómina de pensionados no incluyen reliquidaciones y cumplimiento de sentencias judiciales; de igual forma no incluye el valor del pago mensual de auxilios funerarios que asciende a un promedio mensual de \$35 millones de pesos; otra de las preocupaciones del Departamento está en que el convenio de concurrencia 326 de 1999 que a la fecha no tiene apalancados recursos con el Ministerio de Hacienda y se espera una pronta revisión para conciliar la información y solicitar la respectiva asignación en cumplimiento de dicho convenio.

Tabla N° 25. Proyección de nómina pensionados – 2021

NOMINAS	2020	2021 p	PENSIONADOS
FIDUCIA BOGOTA (Patrimonio Autónomo)			
Administración central	48.768	50.231	2.311
E.L.S.	3.096	3.189	203
Hospitales liquidados	9.517	9.802	545
Sub Total FIDUBOGOTA	61.381	63.222	3.059
FIDUCIA POPULAR S.A.			
Convenio de concurrencia 326/99	10.884	11.211	496
SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES			
Sector Educación	20.150	20.754	810
TOTAL	92.415	95.187	4.365

Fuente: Fondo Departamental de Pensiones – 2020

Pensionados de la Administración Central: Con corte al 31 de agosto de 2020 el número de pensionados de la administración central es de 2.311 personas. Estos pensionados corresponden a personal administrativo como los obreros que se encontraban amparados por convención colectiva, la cual les permitía adquirir el derecho a pensión a los 20 años de servicio sin importar la edad.

Pensionados de la Antigua Licorera de Santander (ELS) El número de pensionados de la ELS a la fecha es de 203 personas que adquirieron este derecho por convención colectiva principalmente. El Departamento se hizo cargo de esta obligación pensional a partir del mes de mayo de 1999 según Resolución N° 02518 de 2000.

Convenio de Concurrencia 326 de 1999: (Tabla N° 26) El Convenio de Concurrencia fue firmado el 22 de noviembre del año 1999 por los entonces ministro de salud Virgilio Galvis Ramírez y el gobernador de Santander Miguel Jesús Arenas Prada, cuyo objeto fue que las dos instituciones concurrieran en un 70,6% la Nación y el 29,4% el Departamento, para el pago de la deuda prestacional correspondiente a los funcionarios y ex funcionarios de la Secretaria de Salud de Santander y los 42 hospitales reconocidos como beneficiarios del Fondo del Pasivo Prestacional. El valor de este contrato inter administrativo de concurrencia fue de \$161.798 millones - pesos de 1998 Dicho convenio amparó el pago de cesantías de beneficiarios activos y retirados, bonos de activos sin afiliación y activos afiliados al ISS (cuotas partes) y reserva pensional de jubilados. Actualmente hay 496 pensionados con cargo al convenio de concurrencia 326 de 1999.

Tabla N° 26. Convenio de Concurrencia 326 de 1999

ENTIDAD TERRITORIAL	%	PESOS/93	PESOS/98
NACION	70,6	46.697	114.229
DEPARTAMENTO	29,4	19.446	47.569
TOTAL	100	66.143	161.798

Fuente: Secretaria de Salud Departamental - 2020

El 28 de noviembre de 2014 se realizó la modificación N° 10 al Contrato de Concurrencia 326 suscrito entre el Ministerio de Salud, Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud y el Departamento de Santander, cuyo *objeto* establecido en la cláusula primera reza: “El presente Modificatorio tiene por objeto establecer las obligaciones de las partes concurrentes y su forma de pago, con base en la actualización financiera del pasivo pensional causado a 31 de diciembre de 1993 de los trabajadores y ex trabajadores reconocidos como beneficiarios, de las instituciones de salud del Departamento de Santander a precios de 2014 con una tasa del 4% para la Reserva Pensional de Jubilados.”... ; el valor del presente modificadorio asciende a la suma de \$51.950 millones de pesos que corresponden a los recursos que deberán girar las entidades concurrentes Nación y Departamento; las obligaciones del Departamento están amparadas por la suma de \$31.187 millones de pesos que la Nación debió devolver al Departamento por concepto de mesadas pensionales de los beneficiarios; para la reserva pensional de jubilados la Nación gira la suma de \$20.762 millones.

Los pensionados relacionados en este convenio de Concurrencia a partir de este modificadorio tienen garantizados los recursos mientras exista la situación de pensionados, situación que es altamente beneficiosa para las finanzas del Departamento de Santander.

Actualmente la Secretaría de Hacienda Departamental adelanta gestiones ante el Ministerio de Hacienda con el objeto de agilizar la revisión de la actualización financiera del pasivo pensional en la base de datos con el objeto de realizar modificadorio al Convenio de Concurrencia que permita la obtención de los recursos adeudados por el Ministerio desde 2014, necesarios para financiar dichos pasivos.

El costo de la nómina de pensionados para el año 2021 se ha estimado en 95.187 millones de pesos, recursos que tienen un peso específico importante en la estructura financiera del Departamento.

6.2 PASIVO SECTOR EDUCACIÓN

Los pensionados del sector Educación con recursos del Sistema General de Participaciones son 836. A estos pensionados se les venía cancelando las mesadas hasta el año 1994, a través del Instituto de Previsión Social de Santander por vía convenios, pues los recursos que apalancan este gasto provienen de la Nación. Cuando desaparece el IPSS empiezan a

ser parte del Fondo Territorial de Pensiones Departamental y por consiguiente a ser canceladas las mesadas directamente por el Departamento a partir de 2005. Recordando nuevamente que por ser recursos de la Nación deben ser contabilizados e ingresados al presupuesto de cada vigencia sin que afecte directamente el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La Secretaría de Educación con corte al 31 de agosto de 2020, presenta pasivos exigibles por valor de \$3.766 millones de pesos.

Tabla N° 27. Pasivos Secretaria de Educación

CONCEPTO	VALOR
Salarios 2010	15.182
Salarios 2011	14.682
Salarios 2012	10.046
Salarios 2013	82.345
Salarios 2015	18.658
Horas extras administrativos 2010	617.672
Horas extras administrativos 2012	75.910
Zonas difícil acceso 2008	29.381
Zonas difícil acceso 2009	217.444
Zonas difícil acceso 2010	292.496
Deudas salariales (Dotación)	844
SUBTOTAL	1.374.660
Sentencias y conciliaciones	2.391.468
TOTAL	3.766.128

Fuente: Secretaría de Educación Departamental - 2020

Salarios 2010, 2011, 2012, 2013 y 2015: \$140,9 millones. Los pasivos exigibles por este concepto suman \$140,9 millones. Respecto a los pasivos por salarios el Ministerio de Educación sostiene que giró los recursos complementarios en cada una de las vigencias referidas, por lo tanto, el no pago de obligaciones laborales por negligencia de la administración, debe cubrirse con recursos propios.

Horas extras de administrativos 2010 y 2012: Los pasivos por este concepto suman aproximadamente \$693,6 millones. El Ministerio de Educación reitera respuesta a la Secretaría de Educación indicando que la Ley no reconoce hechos cumplidos, por lo que el Ministerio se abstiene de reconocer dichas deudas en el marco de lo señalado en el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011.

Zonas de Dificil Acceso 2008, 2009 y 2010: El valor de los pasivos por este concepto a la fecha es de \$539,3 millones. El Ministerio de Educación relaciona esta deuda con actos administrativos extemporáneos y mantiene la posición de no validez deudas amparadas en actos administrativos extemporáneos.

Deudas Salariales (Dotación): Por este concepto a la fecha existen pasivos por un valor aproximado de \$844 millones de pesos. El Ministerio de Educación sostiene que los recursos para el pago de las dotaciones a que tienen derecho los funcionarios conforme a la Ley 70 de 1988, fueron girados en la respectiva vigencia a la entidad territorial en el componente

de prestación de servicios, con los cuales se deben financiar entre otros conceptos la Dotación de los empleados públicos del sector educación con derecho a ella.

Sentencias y Conciliaciones: Por este concepto la Secretaría de Educación con corte al 31 de agosto presenta pasivos exigibles según la relación de deuda por sentencias judiciales por contratos realidad, primas de servicios y sobresueldos por valor aproximado de \$ 2.391 millones que corresponde a 137 procesos.⁴⁶

6.3 RECURSOS FONPET

El Departamento de Santander con corte al 31 de diciembre de 2019, presenta un pasivo pensional total de \$3.500.122 millones que incluyen a la administración central, sector salud y educación. Para cubrir este pasivo se ha venido girando los recursos al FONPET y a la fecha se cuenta con aportes del orden de \$1.460.382 millones para un cubrimiento de 41.74%

Tabla N° 28. Aportes FONPET (Corte 31 de diciembre de 2019 – millones de pesos)

SECTOR	Pasivo Pensional	Recursos Acumulados	Saldo por cubrir	% de Cobertura
Educación	708.710	1039**	707.671	0,15%
Salud	136.954	78.397	58.557	57,24%
Propósito General*	2.654.458	1.381.397**	1.273.061	52,04%
	3.500.122	1.460.832	2.039.290	41,74%

Fuente: Dirección General de Regulación Económica
de la Seguridad Social - MHCP - 2020
(Cifras en millones de pesos)

* Descontado el valor de la reserva para cuotas partes pensionales, Artículo 357 de la Ley 1819 de 2016.

** Valor de los aportes valorizados a 31 de diciembre menos giros pendientes cuando aplique.

Conforme a lo dispuesto en la Ley 549 de 1999, el Ministerio de Hacienda como administrador del FONPET, el estado de cubrimiento del pasivo pensional por sector en los términos del artículo 7º del Decreto 630 de 2016 y teniendo en cuenta el total de reservas por distribuir por sector con corte a diciembre 31 de 2019 así como el valor de los cálculos actuariales del pasivo pensional, el Departamento de Santander presenta un saldo por cubrir de \$2.039.290 millones, una reserva pensional general de \$1.460.832 millones.

Con el propósito de depurar las cuentas del pasivo de pensionados del Departamento se ha venido haciendo gestión ante el Ministerio de Hacienda para acordar reiniciar el proceso de la actualización de la base de datos de pensionados con el fin de confrontarla con la que tiene el Ministerio de Hacienda; se espera demostrar que el pasivo pensional del Departamento es considerablemente menor y por esta vía aumentar la cobertura. Esta es una tarea importante para el Departamento, con el fin de aclarar la realidad del pasivo pensional general del Departamento y depurar la información para mantener datos unificados en el tema.

⁴⁶ Secretaría de Educación, grupo apoyo jurídico

7. METAS Y ACCIONES

7.1 METAS Y ACCIONES PROPUESTAS

- Categorizar al Departamento de Santander en primera categoría para la vigencia 2021, optimizando los ICLD destinados a funcionamiento de acuerdo con la Ley 617 de 2000.
- Realizar la programación, elaboración y ejecución presupuestal de los gastos de funcionamiento del Sector Central, Asamblea y Contraloría, para la vigencia 2021, teniendo en cuenta los límites de 1ª Categoría acorde con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 617 de 2000.
- Asignar una partida suficiente para garantizar el pago de sentencias y conciliaciones y de esta forma proteger al Departamento de embargos que impactan directamente el flujo de caja del Departamento. En este mismo sentido el Departamento debe asumir una estrategia de defensa jurídica con el propósito de disminuir las exigibilidades producto de estas contingencias.
- Llevar a cabo el proceso de depuración de los saldos de pasivos no financieros del Departamento de Santander.
- Actualizar el registro y/o base de datos de los contribuyentes del Departamento de Santander.
- Desarrollar políticas de persuasión previa a los contribuyentes.
- Realizar cruces de información con entidades públicas y privadas para facilitar el manejo en el recaudo de impuestos del Departamento de Santander.
- Recuperación de cartera morosa a favor del Departamento de Santander.
- Depuración del pasivo por pensiones a cargo del Departamento ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de obtener información real del pasivo a cargo del Departamento.
- Realizar Saneamiento contable
- Depuración, clasificación y actualización en la cartera por proceso de cobro coactivo.
- Mejorar el perfilamiento de la deuda a partir de ampliación de plazos y periodos de gracia que permita desestresar el escenario de 2020 como consecuencia del impacto generado por la crisis del Covid-19

-
- Explorar estrategias financieras alternativas a la del crédito bancario que permita sustituir y/o mejorar la capacidad de financiamiento con crédito a partir de emisión de bonos tradicionales o especiales tipo bonos sociales y ecológicos.
 - Actualizar el código de rentas departamental y el estatuto orgánico del presupuesto en consonancia con las funciones básicas de una administración moderna e integrada (Rentas, tesorería, ingresos y contabilidad).
 - Explorar la posibilidad de un rediseño de la estructura administrativa con el propósito de hacer más efectiva la prestación de servicios a la comunidad.
 - Actualizar la historia laboral de los empleados y el cálculo del pasivo pensional con el propósito de cumplir con las directrices del gobierno nacional en esta materia y facilitar la gestión ante el FONPET para efectos de desahorros permitidos por la ley.

8. INFORME DE EXENCIONES Y DESCUENTOS TRIBUTARIOS

8.1 EXENCIONES TRIBUTARIAS⁴⁷

Se entiende por exención la dispensa legal, total o parcial, de la obligación tributaria, establecida por la Asamblea Departamental a iniciativa del ejecutivo por plazo limitado que no puede ser superior a diez años, y de conformidad con las normas vigentes.

La norma que establezca exenciones tributarias deberá especificar las condiciones y requisitos exigidos para su otorgamiento, los tributos que comprende, si es total o parcial y el plazo de duración; el beneficio de exenciones no podrá ser solicitado con retroactividad. En consecuencia, los pagos efectuados antes de declararse la exención no serán reembolsables.

8.2 ESTIMACIÓN DEL COSTO FISCAL - 2020

8.2.1 Incentivos al impuesto de vehículos automotores

Mediante Ordenanza No. 45 del 6 de diciembre de 2019, por medio del cual se fija plazos para declarar y pagar en el Departamento de Santander, el impuesto sobre vehículos automotores, para la vigencia fiscal 2020 y se establecen estímulos fiscales por pronto pago, hasta el 7 de julio de 2020.

Mediante Decreto 0192 de 13 de marzo de 2020 se declara la emergencia sanitaria en el Departamento de Santander y se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19). El 16 de marzo de 2020, con fundamento en la declaratoria nacional de emergencia, declaró el Decreto 193, “por medio del cual se declara la calamidad pública en el Departamento de Santander y se dictan otras disposiciones”

Posteriormente la Ordenanza 010 de 2020, modifica parcialmente la Ordenanza 045 de diciembre 6 de 2019 y establece el nuevo calendario de pago para la vigencia 2020, así como el estímulo fiscal por pronto pago para la presente anualidad

Mediante Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020 se establece: *...“Artículo 7. Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales. Con el fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, así como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo:*

- *Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.*
- *Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.*

⁴⁷Según informe de la Dirección Técnica de Gestión de Ingresos de la Secretaría de Hacienda Departamental.

- Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.
- *Parágrafo 1. Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.*

De acuerdo con lo anterior se considera por concepto de los incentivos otorgados por el Gobierno Nacional, según cálculos entregados por la Dirección de Gestión de Ingresos del Departamento, se dejaron de recaudar por el impuesto a vehículos automotores -solo de mayo a agosto- por concepto de los incentivos otorgados por el Gobierno Nacional la suma de \$21.984 millones de pesos, distribuidos así: \$1.419 por el descuento de 20%, \$13.673 millones por el descuento del cien por ciento de la sanción y \$6.891 millones de pesos por la totalidad de los intereses.

Tabla N° 29. Descuentos y exenciones 2020

MES	VALOR IMPUESTO	DEJADO DE RECAUDAR (Dec 678 de 2020)			RECAUDADO CON DESCUENTO (Dec 678-2020)	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
		DESCUENTO 20%	SANCION	INTERESES			
MAYO	228	46	375	206	183	146	37
JUNIO	3.020	604	5.833	2.905	2.416	1.912	478
JULIO	2.317	463	4.530	2.214	1.853	1.463	366
AGOSTO	1.532	306	2.935	1.566	1.226	967	242
TOTALES	7.097	1.419	13.673	6.891	5.678	4.489	1.122

Fuente: Dirección Técnico de Gestión de Ingresos - SyC

Además de lo anteriormente anotado, el Consejo de Estado⁴⁸ aclaró definitivamente respecto del cobro de estampillas al sector salud, que solamente se puede cobrar por actividades que no correspondan al desarrollo de la actividad misional del sistema de seguridad social, por lo que se estima que por este concepto el Departamento deja de recaudar en la vigencia 2020, la suma de \$5.000 millones aproximadamente, que deberán tenerse en cuenta al momento de la programación del presupuesto en adelante.

En general se estima que el Departamento puede dejar de recibir \$26.984 millones de pesos por concepto del impacto del Decreto 678 de 2020 y el no cobro de las estampillas del sector salud determinado por el Consejo de Estado.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 21 de agosto de 2019, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, radicación: 68001-23-33-000-2013-01210-01 (21353)

9. PASIVOS EXIGIBLES Y CONTINGENTES

9.1 PASIVOS EXIGIBLES

9.1.1 Pasivos de E.S.E. en programas de saneamiento fiscal y financiero y planes de gestión integral de riesgo⁴⁹.

Mediante Resolución N° 1342 expedida el 29 de mayo de 2019, fueron categorizadas todas las E.S.E. por el Ministerio de Salud y Protección Social, de conformidad con lo establecido en la Ley 1438 de 2011, con los siguientes resultados para el Departamento de Santander: En el Departamento de Santander funcionan 82 Empresas Sociales del Estado, de las cuales (25) veinticinco ESEs aparecen clasificadas en riesgo medio y alto, que equivalen al 30.48%; Estas empresas deben someterse a la implementación del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ESEs con Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero en ejecución

Corresponde a las ESE actualmente bajo evaluación de Ministerio de hacienda, que deben presentar informe de monitoreo trimestral a través de plataforma DELFOS. El Departamento por su parte, a partir de los informes de las ESE debe elaborar y presentar informe de seguimiento trimestral de acuerdo a la metodología establecida para tal fin.

Actualmente hay 6 Empresas Sociales del Estado cuyos programas fueron viabilizados por el Ministerio de Hacienda y rindieron informes de monitoreo trimestral, con corte a diciembre 31 de 2018. La Secretaría de Salud elaboró y envió los informes de Seguimiento correspondientes a la vigencia 2018 de estas ESE; en su orden son:

- I. ESE Hospital Integrado Caicedo y Flórez de Suaita
- II. ESE Hospital San Isidro del municipio de Tona
- III. ESE Hospital San Juan de Dios de Betulia
- IV. ESE Hospital Santo Domingo Savio de el Playón
- V. ESE Hospital Integrado de Landázuri,
- VI. ESE Centro de Salud de Encino.

ESE's que presentaron programa de Saneamiento Fiscal y Financiero

Corresponde a las ESE que fueron categorizadas por el Ministerio de Salud en riesgo medio y alto, en la resolución 02249 del 30 de mayo de 2018 y que presentaron ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de estas ESE;

- I. ESE Hospital Integrado Nuestra Señora de los Remedios de San José de Miranda, estado actual ajustes;
- II. ESE Hospital de la Misericordia de Macaravita en estado actual de ajustes;
- III. ESE Hospital San Martín de la Belleza, estado actual en ajustes.

⁴⁹ EL Ministerio de Salud y Protección Social en el año 2020 no ha expedido la resolución de clasificación del riesgo de las ESE's, debido a que toda la capacidad la están direccionando al manejo de la pandemia COVID-19.

En las resoluciones 01755 del 26 de mayo de 2017 y la resolución 2249 de mayo 2018, las ESE de los municipios de Vetás, California y El Palmar también fueron clasificadas en riesgo alto, pero de acuerdo al documento de Modelo de Red que se encuentra vigente (2013), estas ESE figuran para liquidarse.

En la resolución 1342 de 2019, a la ESE San Rafael del municipio de Matanza, el Ministerio de Salud la clasifica “Sin riesgo” igual situación se presentó con las ESE de Barrancabermeja, Centro de Salud de Coromoro, Nuestra Señora de la Paz, Nuestra Señora de la Esperanza de Molagavita, San Rafael de Oiba, San Vicente de Paul de Onzaga y Centro de Salud de San Miguel.

De igual manera fueron categorizadas en la misma resolución con Riesgo bajo, las ESE Hospital San Bernardo de Barbosa, San Juan de Cimitarra, San Rafael de Concepción, San José de Guavatá, Integrado San Antonio de Puente Nacional y San José del Valle de San José.

ESE's que presentaran nuevamente Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero

Corresponde a las ESE que fueron remitidas a la Supersalud para que atendieran la elaboración y ejecución de un Programa de Gestión Integral del Riesgo y que de acuerdo a las resoluciones 1342 de 2019 fueron categorizadas en riesgo medio o alto, adicionalmente las ESE que estaban ejecutando PGIR y fueron categorizadas por la mencionada resolución en riesgo medio o alto y se suman a este grupo las ESE que de acuerdo a esta resolución aparecen por primera vez categorizadas en riesgo medio o alto:

ESE's que se encuentran ejecutando PGIR ante la Supersalud.

- I. ESE Centro de Salud San Pedro de Cabrera
- II. ESE Hospital San Juan de Dios de Girón
- III. ESE San Cayetano de Guapotá
- IV. ESE Edmundo Germán Arias Duarte de Puerto Wilches
- V. ESE Hospital Integrado San Joaquín de San Joaquín
- VI. ESE Centro de Salud Jaime Michel de Santa Helena del Opón

ESE's que han sido remitidas a la Supersalud por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para elaborar PGIR.

- I. Centro de Salud Hermana Gertrudis de Aguada
- II. ESE Hospital Regional del Magdalena Medio de Barrancabermeja
- III. ESE Centro de Salud San Cayetano de Confines
- IV. ESE Hospital San Juan de Dios de Floridablanca
- V. ESE Cepitá de Cepitá
- VI. ESE Hospital San Sebastián de Suratá

ESE's clasificadas en riesgo medio o alto por primera vez

- I. ESE Divino Niño Jesús de Chipatá
- II. ESE Centro de Salud de El Peñón
- III. ESE San Antonio de Padua en Pinchote
- IV. ESE Centro de Salud de Santa Bárbara

- **Sentencias Pendientes por cancelar de los Hospitales liquidados**

Tabla N° 30. Sentencias por cancelar HL (Millones)

SENTENCIAS PENDIENTES POR CANCELAR	VALOR
SENTENCIAS CONVENIO 266 DE 2004	786
SENTENCIAS CONVENIO 390 DE 2006	494
TOTAL	1.280

Fuente: Secretaria de Salud Departamental - 2020

Según información de la Secretaria de Salud Departamental la deuda por concepto de sentencias pendientes por pago, ascienden a \$1.280 millones de pesos de los cuales 785 millones corresponden a acreencias del convenio 266 de 2004 y \$494 millones de la liquidación del convenio 390 de 2006. Sin embargo, estos valores son aproximados teniendo en cuenta que a la fecha no se han pagado y algunas sentencias están pendientes por liquidar por lo que no se conoce el valor exacto. La Secretaría de Salud del Departamento está realizando el trabajo correspondiente para determinar el verdadero valor de este pasivo para buscar alternativas de financiación.

- **Pasivos y procesos judiciales**

En este sentido, se han identificado los pasivos y procesos judiciales de las dos ESE de carácter departamental que se encuentran elaborando el respectivo Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de la ESE San Juan de Dios de Floridablanca (Tabla 31) y de la ESE Hospital Regional del Magdalena Medio (Tabla 32).

ESE San Juan de Dios de Floridablanca

Tabla N° 31. Pasivos ESE San Juan de Dios – Floridablanca (Millones)

CONCEPTO	VALOR
PASIVOS	
Cuentas por pagar	16.899
Beneficios a los empleados	158
Otros pasivos	108
TOTAL	17.165

Fuente: Secretaria de Salud Departamental - 2020

ESE Hospital Regional del Magdalena Medio

Tabla N° 32. Pasivos ESE Hospital Regional del Magdalena Medio (Millones)

CONCEPTO	VALOR
PASIVOS	
Cuentas por pagar	5.633
Beneficios a los empleados	2.140
Provisiones	1.665
Otros pasivos	32
TOTAL	9.471

Fuente: Secretaria de Salud Departamental - 2020

9.1.2 Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander – IDESAN⁵⁰

El Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander es una entidad descentralizada del orden departamental, con patrimonio propio, creado por la Ordenanza 018 de 1973, cuya misión es la de cooperar con el fomento económico, social y cultural mediante la prestación de servicios de crédito y otras ayudas a favor de obras de servicio público.

9.1.2.1 Ingresos 2018 - 2019

Tabla N° 33. Ingresos IDESAN 2018-2019

DESCRIPCION	AÑO 2019	AÑO 2018
INGRESOS OPERACIONALES		
43 Venta de Servicios	7.756	7.974
4390 Otros servicios	7.756	7.974
TOTAL INGRESOS OPERACIONALES	7.756	7.974
INGRESOS NO OPERACIONALES		
48 Otros ingresos	80.557	30.668
4802 Financieros	22	86
4808 Ingresos diversos	80.535	30.582
TOTAL INGRESOS NO OPERACIONALES	80.557	30.668
TOTAL INGRESOS	88.314	38.642

Fuente: Idesan 2020

Los principales ingresos operacionales por venta de servicios en el año 2019 fueron de \$7.756 millones de pesos y los no operacionales por \$80.557 millones de pesos que corresponden a los ingresos del convenio 1113 de 2016 y se ejecutan en las actividades propias de dicho convenio.

9.1.2.2 Ingresos 2020

Tabla N° 34. Ingresos IDESAN 2020

PRESUPUESTO IDESAN (Millones de pesos)	
PRESUPUESTO APROBADO 2020	7.745
Recaudo enero - julio	5.429
Porcentaje de ejecución	70,09%
Pagos nomina, contratistas, rendimientos cuentas y gastos generales	3.304
Disponible efectivo a julio de 2020	2.125

Fuente: Idesan 2020

Con un presupuesto aprobado de \$7.745 millones de pesos para la vigencia de 2020, a corte de 31 de julio se había recaudado \$5.429 millones de pesos, en concordancia con el periodo del año.

⁵⁰ Aunque por el momento el IDESAN mantiene un ejercicio financieramente sano aunque sensible ante cambios de su entorno, sin embargo, por tratarse de un ente descentralizado del Departamento se requiere hacer seguimiento para tomar medidas ante los riesgos que se lleguen a identificar.

9.1.2.3 Créditos de fomento

Se han otorgado créditos de fomento a los siguientes municipios: Puente Nacional, El Peñón, El Guacamayo, Los Santos, Santa Helena del Opón, Barichara, Chima, Piedecuesta, Florián y Guapotá por \$34.607 millones de pesos, de los cuales se han desembolsado a corte de 31 de diciembre de 2019 la suma de \$3.958 millones de pesos, en lo corrido de 2020 se han desembolsado \$2.435 millones y quedan \$28.013 disponibles para entregar a medida que los vayan solicitando.

9.1.2.4 Gestión de convenios

El IDESAN a través de la oficina de convenios ha venido realizando acciones conjuntas con el Departamento de Santander con el propósito de apoyar la EMERGENCIA económica, social y ecológica (COVID-19) en tal sentido se han presentado propuestas las cuales se han materializado en el suscripción de convenios para el pago de recursos de programas específicos dirigido a población vulnerable del Departamento de Santander de los cuales se han venido realizando pagos de los beneficiarios previamente autorizado por las oficinas gestora de más 60.000 apoyos COVID-19 .

En este sentido se han firmado siete convenios interadministrativos con las Secretarías de Desarrollo, Cultura y Turismo y Secretaría del Interior del Departamento de Santander, con el fin de aunar esfuerzos para diferentes actividades sociales por la suma de \$21.781,7 millones de pesos.

9.1.2.5 Jurídica

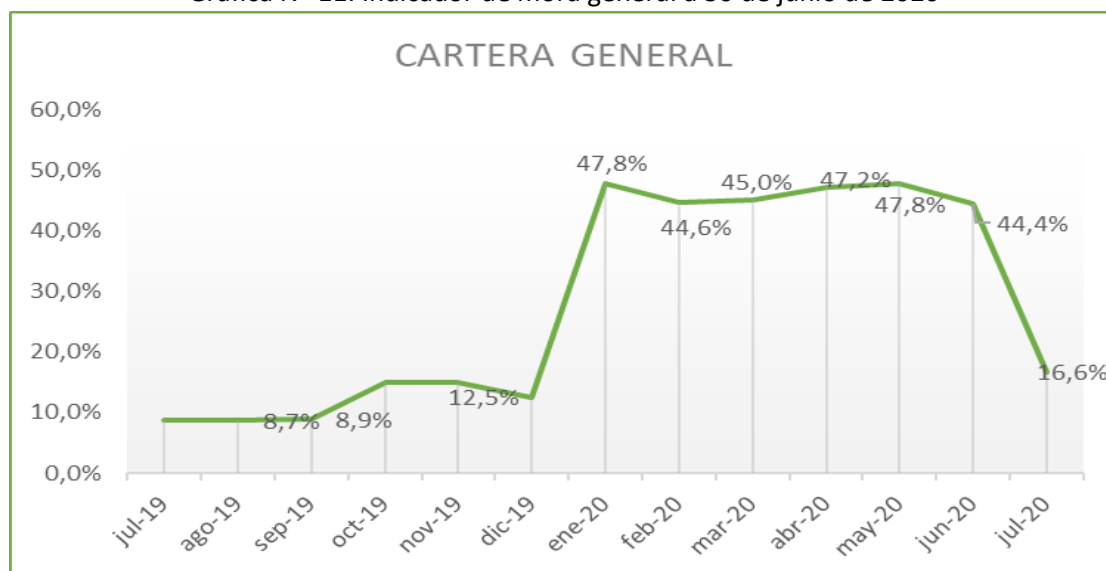
A corte de 30 de junio de 2010, se encuentran 29 créditos en la etapa de cobro prejudicial con mora de más de 90 días, de los cuales 12 pasan a la etapa de cobro jurídico y representan la suma de 18.240 millones de pesos, siendo el más representativo los del Municipio de Girón por la suma de \$18.219 millones de pesos.

Respecto al riesgo, se debe anotar que de un total de cartera de \$62.211 millones de peso, solo el municipio de Girón tiene el 50,6% de la cartera de la entidad con un saldo de \$31.505 millones de pesos es decir que existe un riesgo de concentración de cartera ya que más de la mitad de nuestra cartera está en un solo municipio.

El indicador de mora general de la entidad, en enero se situaba en 47,8% lo que constituía un reto para lograr disminuir dicha relación, y para julio producto del acuerdo de pago realizados con el Municipio de Girón se ubicó este indicador en 16,6%. Se espera continuar con el proceso de cobro para mejorar el perfil de la cartera de la entidad.

9.1.2.6 Indicador de mora general de la entidad.

Grafica N° 11. Indicador de mora general a 30 de junio de 2020

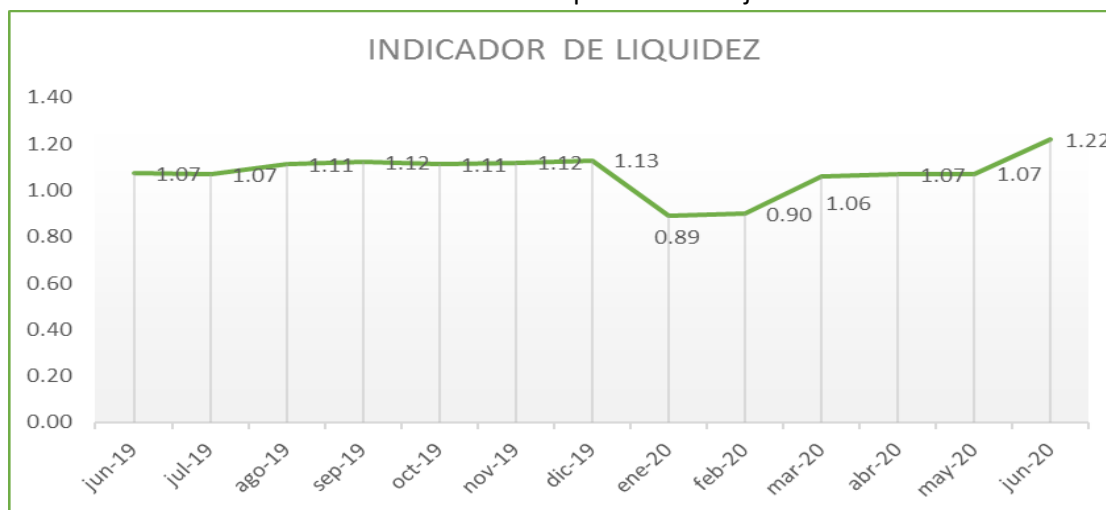


Fuente: Idesan 2020

9.1.2.7 Indicador de liquidez general o razón corriente.

La razón corriente⁵¹, nos indica qué proporción de deudas de corto plazo son cubiertas por el activo. Idealmente, su valor debe ser mayor a 1 para evitar situaciones de riesgo y menor a 1.5 para que no se interprete que tenemos recursos ociosos.

Grafica N° 12. Indicador de liquidez a 30 de junio de 2020



Fuente: Idesan 2020

Se puede observar en la gráfica N° 12 que la tendencia de la liquidez mejoró pasando de un 0.89 a un 1.22, lo que quiere decir, que IDESAN por cada peso que debe, tiene 22 pesos para pagar o respaldar la deuda, es decir que la entidad cuenta con capacidad de pago para responder por las deudas.

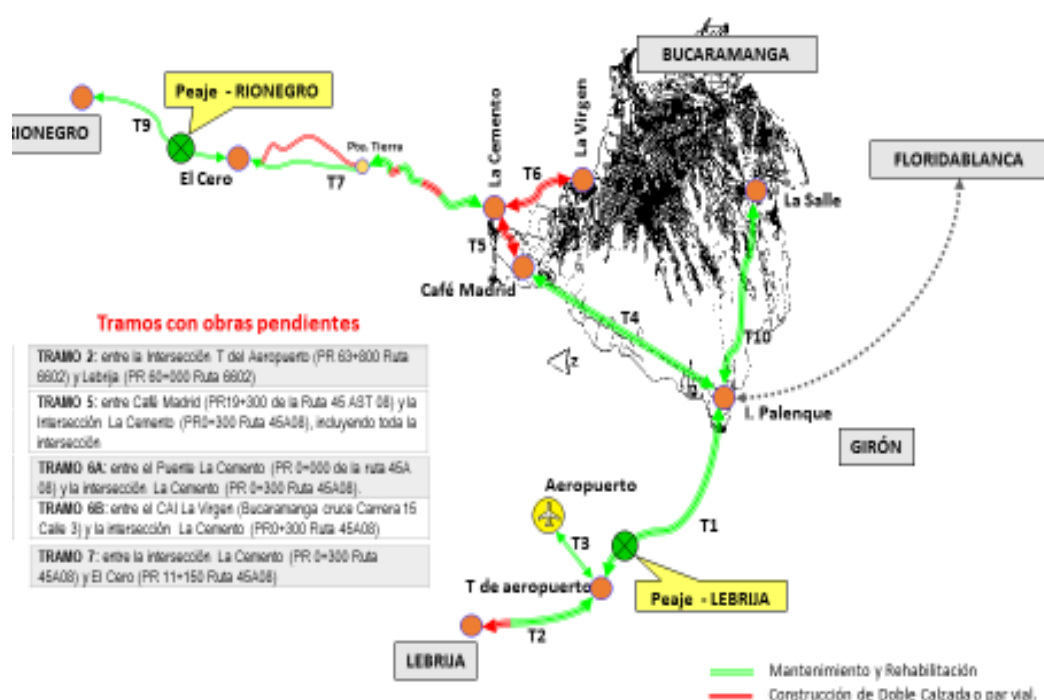
⁵¹ Razón corriente=Activo corriente/Pasivo corriente

9.1.2.8 Convenio 1113 de 2016

El objeto del convenio es aunar esfuerzos técnicos, jurídicos y financieros entre para adelantar las actividades necesarias relacionadas con los estudios, diseños y ejecución de las obras requeridas de construcción, rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento, el recaudo de peajes, así como operación total de los tramos viales, que fueron objeto del contrato de Concesión No. 002 de 2006, incluyendo las nuevas obras que se identifiquen como prioritarias por el Comité Directivo.

En el marco del convenio, desde el 17 de septiembre de 2018, IDESAN asumió el recaudo y operación de los peajes y estaciones de pesaje de Lebrija y Rionegro a través de un contrato de concesión, por 5 años, con la firma THOMAS INSTRUMENTS SA. Valor 19,7% del recaudo.

Gráfica N° 13. Convenio 1113 de 2016 – metas



Fuente: IDESAN - 2020

En 2019, se contrató con recursos propios del Convenio, obras y consultorías por \$53,444 millones de pesos, para rehabilitar el tramo La Salle – Aeropuerto, el Cero – Rionegro y estabilizar el talud del PR 67 en el tramo Palenque – T del Aeropuerto. También para realizar los estudios definitivos del tramo 7: La Cemento – Rionegro y tramo 2: T del Aeropuerto – Lebrija, la rehabilitación del tramo 5: Café Madrid – La Cemento y la Actualización de la Licencia Ambiental del tramo La Virgen – La Cemento.

Se formalizó un empréstito por \$ 100 mil millones de pesos con Davivienda con el fin de soportar la contratación de las obras viales a que se comprometió en el convenio 1113 de 2016.

Tabla N° 35. Ingresos y gastos convenio 1113

PRESUPUESTO DE VIAS (Millones de pesos)	
PRESUPUESTO APROBADO	26.000
Saldo disponible a 31 de diciembre de 2019	60.524
Recaudo hasta 31 de julio de 2020	17.397
Porcentaje de ejecución a julio de 2020	66,91%
Pago a contratistas	15.868
Disponible a 31 de Julio de 2020 (FIDUCIA)	62.052
Adicional el cupo aprobado Davivienda por 100.000 millones	

Fuente: IDESAN 2020

Del total aprobado de \$26.000 millones de pesos para la vigencia 2020, a corte de 31 de julio se ha recaudado 17.397 millones para un porcentaje de ejecución del ingreso de 66,9% que se considera optimo si se considera el impacto de la pandemia.

En este escenario se considera que el IDESAN viene cumpliendo una labor importante y el ejercicio financiero es sostenible, que se ha potencializado con el manejo de los recursos del convenio 1113 de 2016. Sin embargo, el Departamento hará seguimiento al cumplimiento de las metas trazadas en el marco de este convenio y vigilará que su desarrollo se encuentre dentro de los parámetros de eficiencia y eficacia establecidos como elementos esenciales del ejercicio de la administración pública.

9.1.3 Instituto Universitario de la Paz - UNIPAZ

9.1.3.1 Ejecución de ingresos y gastos

Por disposición del Decreto 23 de diciembre de 2019, proferido por el Departamento de Santander se liquida el presupuesto de Ingresos y Gastos del Instituto Universitario de la Paz para la vigencia 2020, para atender las actividades administrativas y los objetivos misionales de Institución educativa durante la vigencia 2020, por valor de \$36.849 millones de pesos. Posteriormente se adicionan recursos de estampilla PROUIS por \$597 millones y recursos propios por valor de \$174 millones en la fuente de convenios y/o contratos que corresponden a los procesos en curso del año inmediatamente anterior; así mismo se adicionan recursos del balance de la Estampilla PROUIS pertenecientes al Departamento de Santander, por un valor \$627 millones, para un presupuesto definitivo por valor de \$38.248 millones de pesos(.

9.1.3.2 Ejecución de Ingresos

Tabla N° 36. Ejecución de ingresos a junio 30 de 2020 (Millones)

Resumen de Ingresos	Presupuesto definitivo	Recaudo	Avance (%)
Ingresos propios	\$ 21.155	\$ 4.626	22%
Transferencias Nacionales y Departamentales	\$ 17.046	\$ 4.825	28%
Recursos de Capital	\$ 48	\$ 11	23%
TOTAL	\$ 38.249	\$ 9.463	25%

Fuente: Presupuesto y contabilidad UNIPAZ 2020

Respecto al recaudo a corte de 30 de junio de 2020, por ingresos propios de manera general por fuentes para el caso de las rentas propios y conexos un 22%, de las Transferencias Nacionales y Departamentales un recaudo del 28% y la ejecución de recursos de capital con un 23%, para un total de recaudo de 25%.

La coyuntura económica que atraviesa el país, como consecuencia de la de la emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional mediante decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y prorrogada hasta la fecha, ha afectado las fuentes de ingresos del Departamento de Santander correspondientes a los de libre destinación (ICLD) y las transferencias que hacen las diferentes secretarías departamentales, para el caso de UNIPAZ se afectaron las relacionadas con la Educación Superior (transferencia ordenanza 040/2012); por otra parte el efecto de la crisis económica disminuye la suscripción de contratos y por ende el cobro de estampilla PROUIS, impactando la transferencias que hace el Departamento de Santander en virtud de la ley 1790 del 7 de julio de 2016 al Instituto Universitario de la Paz.

En este sentido, las trasferencias del Departamento de Santander autorizadas mediante la Ordenanza 040 del año 2012, fueron aplazadas en un 100% con fundamento en la Circular 10 del 20 de abril de 2020 y al Decreto 243 del 11 de mayo de 2020; de igual forma se aplazaron los recursos de estampilla PROUIS con un 50% que corresponden a un valor \$1.893 millones, en el primer semestre del 2020.

Durante el primer semestre de 2020 las transferencias del Ministerio de Educación Nacional le han permitido a UNIPAZ imprimirle una mayor dinámica a la ejecución presupuestal y contribuir al fortalecimiento de los gastos de funcionamiento e inversión como soporte económico para el logro de los objetivos misionales; ante el cese de transferencias por parte del Departamento de Santander como resultado del colapso económico a nivel mundial.

Por otra parte, los recursos de Regalías que corresponden al presupuesto del bienio 2019-2020 están destinados a la ejecución del Proyecto del SGR Ciencia y Tecnología por valor de \$4.538 millones; recursos que son ejecutados sin situación de fondos. (Tabla N° 37)

Tabla N° 37. Ejecución de Ingresos Recursos SGR- Ciencia y Tecnología

Resumen de Ingresos	Presupuesto	Recaudo	Avance (%)
PROYECTOS DE REGALIAS (Adición) Recursos sin situación de fondos	\$ 4.538	\$ 3.304	73%

Fuente: Presupuesto y contabilidad UNIPAZ 2020

9.1.3.3 Ejecución presupuestal detallada de ingresos

Con respecto al Presupuesto de Ingresos recaudado en el primer semestre del 2020, tenemos: Las Trasferencias del sector nacional (MEN) por valor de \$2.145 millones; los Ingresos correspondiente a transferencias de la fuente Estampilla PROUIS por valor de \$2.680 y los ingresos relacionados con la venta de servicios educativos por valor de \$4.269 millones; los Ingresos por concepto de rendimiento de capital por valor \$11 millones y los ingresos provenientes de convenios y contratos por valor de \$357 millones, tal como se observa en la tabla N° 38

Tabla N° 38. Ejecución presupuestal de ingresos detallada a 30 de junio de 2020

CONCEPTO	Presupuesto Definitivo	Ejecutado	Avance (%)
Venta de Servicios Educativos	\$ 13.713	\$ 4.269	31%
Otros Ingresos no Tributarios	\$ 7.442	\$ 357	5%
Transferencias Inv. Recursos de la Nación	\$ 4.326	\$ 2.145	50%
* Ayudas Financieras del Departamento (80%)	\$ 6.201	\$ -	0%
* Ayudas Financieras del Departamento (20%)	\$ 1.550	\$ -	0%
** Otras Transferencias - Estampillas Prouis	\$ 3.744	\$ 1.456	39%
Otras Transferencias - Estampillas Prouis (recursos del Balance- procesos en curso)	\$ 1.225	\$ 1.225	100%
Rendimientos Financieros	\$ 48	\$ 11	23%
Total	\$ 38.249	\$ 9.463	25%

Fuente: Presupuesto y contabilidad UNIPAZ 2020

9.1.3.4 Ejecución presupuestal de gastos por rubros

Durante el primer semestre de la vigencia 2020, el presupuesto de Gastos e Inversión presenta en promedio una ejecución del 27%. Los gastos de funcionamiento se han ejecutado el 28% y el gasto de inversión en 26%; presentando un comportamiento similar al ingreso. Por otra parte, es importante mencionar que la inversión relacionado con el pago de servicio docente, mantenimiento de la infraestructura física y tecnológica y la dotación de planta y equipos se ven afectadas en este primer semestre por el aplazamiento de los recursos ordenada mediante el Decreto 0243 del 11 de mayo de 2020.

En la medida que en el Departamento de Santander se normalicen los distintos sectores económicos esta institución podrá disponer de los recursos provenientes del ICLD para apalancar los gastos de funcionamiento e inversión relacionados con la educación superior en el Departamento; en este sentido, UNIPAZ espera recibir en el segundo semestre del año recursos provenientes de la Ordenanza 040 de 2012 y recursos de estampillas de acuerdo con lo estipulado en la ley 1790 del 7 de julio de 2016.

Tabla N° 39. Ejecución presupuestal de funcionamiento e inversión (Millones)

CONCEPTO	Presupuesto Definitivo	Ejecución	Avance (%)
Funcionamiento	\$ 6.701	\$ 1.905	28%
Inversión	\$ 31.547	\$ 8.332	26%
Total	\$ 38.249	\$ 10.237	27%

Fuente: Presupuesto y contabilidad UNIPAZ 2020

9.1.3.5 Inversión

Una vez consolidada la ejecución presupuestal en el primer semestre de 2020, se observa una apropiación definitiva de Inversión por valor de \$38.248, de los cuales se han comprometido un valor de \$10.236 millones que corresponde a una ejecución del 27%. Es importante mencionar que en este primer periodo académico, las transferencias realizadas

por el Ministerio de Educación Nacional por valor de \$2.145 millones le han permitido al Instituto Universitario de la Paz-UNIPAZ, apalancar financieramente los gastos de Funcionamiento e Inversión y de esta manera cumplir con el desarrollo de su objeto misional, relacionados con principalmente con el pago de servicio docentes vinculados a la entidad bajo la diferentes modalidades; así como el fortalecimiento de los componentes de investigación y formación en el claustro universitario.

9.1.4 Fertilizantes Colombianos S.A. - FERTICOL⁵²

Fertilizantes Colombianos es una planta petroquímica cuyo principal accionista es el Departamento de Santander. Fue creada el 3 de marzo de 1966 en la Notaria Primera de Bogotá. En la Cámara de Comercio de Barrancabermeja fue registrada el 21 de abril de 2004, una vez se estableció su domicilio principal en esta ciudad del departamento de Santander.

FERTICOL entró en Ley 550 de 1999, desde el 1 de agosto de 2003 hasta el 30 de septiembre de 2012 y desde entonces tuvo cuatro prórrogas. El 16 de agosto de 2018 la Gobernación de Santander registró ante la Cámara de Comercio de Barrancabermeja como Socio Controlante de FERTICOL S.A., basado en su superioridad accionaria, 80,40 % del capital accionario.

Finalmente, los problemas financieros llevaron a que el 4 de abril de 2019, se aprobara la liquidación por parte de la Asamblea de Acreedores como máximo órgano del proceso concursal.

En este mismo sentido la Supersociedades ofició a la Gobernación de Santander, el 12 de abril de 2019, ordenando el proceso liquidatorio y definiendo como marco jurídico el Decreto 254 de 2000 y la Ley 1105 de 2006.

El 16 de abril de 2019 la Superintendencia de Sociedades de Colombia expresó “Por tratarse FERTICOL S.A. de una sociedad de Economía Mixta del Orden Departamental, la competencia para adelantar el proceso de liquidación corresponde a la entidad territorial, en este caso la Gobernación de Santander, por lo que se ha enviado el año anterior un oficio a dicha entidad adjuntando el acta radicada por el promotor del acuerdo de reestructuración, con escrito No.2019-01- 104110 del 4 de abril de 2019, así como el certificado de existencia y representación legal donde consta la inscripción de la terminación del acuerdo, con el fin de que esa entidad, adopte las decisiones correspondientes en relación con la liquidación de la citada sociedad”.

En la parte financiera existen dificultades, tales como:

1. Inexistencia de los Estados Financieros 2017, 2018, 2019, 2020.
2. Desde 2018 no existen ejecuciones presupuestales de Ingresos y Gastos.
3. Desde 2018 se hicieron compromisos contractuales sin Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) ni Registro Presupuestal (RP).

⁵² Información entregada por la gerencia de FERTICOL

4. No existe dentro de la empresa los expedientes organizados de la contratación llevada a cabo en los años 2017, 2018, 2019 y primer semestre de 2020.
5. Se hicieron contratos que afectan vigencias futuras sin la debida autorización.
6. El presupuesto para el año 2020 no fue presentado a la Junta Directiva, pero se adquirieron compromisos.
7. Las reuniones ordinarias de la Asamblea General de Accionistas no se realizaron dentro de los tres (3) primeros meses del año o por derecho propio el primer día del mes de abril.
8. Existe la evidencia de haber realizado contratos verbales y fueron pagados.
9. Se vendió una cantidad indeterminada aun de chatarra y los recursos totales no fueron registrados contablemente.
10. La empresa en su parte productiva se encuentra fuera de servicio desde febrero de 2017 a la fecha, sin embargo, no fueron suspendidos los contratos de trabajo porque FERTICOL no pudo demostrar al Ministerio del Trabajo la situación financiera de la sociedad (Estados Financieros).
11. No se ha cumplido con las exigencias legales de diligenciamientos y reporte de la información en las plataformas o sistemas de información como SECOP, SIGET, SIA, OBSERVA, en ninguno de los años 2017, 2018, 2019 y 2020.

9.1.4.1 Presupuesto Vigencia 2020

Para la actual vigencia no se presentó ni aprobó el presupuesto de rentas y gastos para la vigencia fiscal comprendida entre el 22 julio y el 31 de diciembre del año 2020, sino hasta el 22 de julio de 2020, mediante Acta No. 445, el cual se estableció en la suma de trece mil millones de pesos (\$13.000 millones), desagregado de la siguiente manera:

Tabla N° 40. Presupuesto FERTICOL 2020

CODIGO	CONCEPTO	PRESUPUESTO 2020
2	PRESUPUESTO DE INGRESOS Y TESORERÍA	13.000
203	INGRESOS NO TRIBUTARIOS APROBADOS	2.800
20340	VENTA DE BIENES PRODUCIDOS	-
20390	OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS	2.050
2039001	Aprovechamientos	2.000
2039002	Arrendamientos	50
204	APORTES DEPARTAMENTO	750
20401	Departamento de Santander	750
207	RECURSOS DE CAPITAL	10.200
213	DISPONIBILIDAD INICIAL	-

Fuente: Gerencia de Ferticol 2020

En la información presupuestal suministrada por FERTICOL no se encuentra explicación ni soporte de la partida de aportes del Departamento, por lo que se considera que obedece a una meta de gestión por parte de la empresa dentro del proceso administrativo actual.

9.1.4.2 Pasivo Pensional

FERTICOL constituyó el contrato de fiducia mercantil de administración de pasivos pensionales No 070 el 27 de noviembre de 2015 con la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario -FIDUAGRARIA-, el cual venció el 31 de mayo de 2020 y a la fecha tiene un saldo de \$9.010 millones de pesos, cifra que debe responder a las obligaciones contraídas con 120 pensionados.

Por la situación actual de FERTICOL este fondo debe ser dispuesto de acuerdo al régimen especial de liquidación del Decreto 254 de 2000 y Ley 1105 de 2006. Según el último estudio realizado por la firma especializada Actuarios, el cálculo actuarial de estos pensionados es de \$7.316.693.086 a 31 de diciembre de 2015.

Respecto a la situación de FERTICOL, el Departamento debe realizar las acciones necesarias para la liquidación definitiva y el saneamiento financiero del caso, teniendo en cuenta la responsabilidad legal que le corresponde por ser el accionista mayoritario, lo que puede generar costos financieros que van a impactar las finanzas del Departamento.

9.1.5 Lotería de Santander

La Lotería de Santander es una empresa industrial y comercial del Departamento con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera mediante Decreto Ordenanza N° 0193 de 13 de agosto de 2001 Por medio del cual se realiza la conversión del establecimiento público denominado Beneficencia de Santander a Empresa Industrial y comercial del Estado.

El objeto social de la Lotería de Santander es: Realizar todas las operaciones comerciales y administrativas necesarias para la explotación económica del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar conforme con lo establecido en la ley 643 de 2001, bien en forma directa o a través de terceros, con la finalidad social de destinar sus rentas a la salud del Departamento.

Es vigilada por la Superintendencia Nacional de Salud, el Consejo Nacional de Juegos de suerte y azar y ejerce el control fiscal la Contraloría Departamental de Santander.

A continuación, se hace un breve análisis comparativo de las vigencias 2018 y 2019, con el fin de observar la situación de años anteriores, cuando aún no se había incluido en este Marco Fiscal.

Tabla N° 41. Estado de resultados comparativos 2018- 2019 (Miles de pesos)

CONCEPTO	2019	2018
INGRESOS		
Ingresos por prestación de servicios	28.243	27.645
Costos de actividades y/o servicios especializados (-)	26.583	26.336
UTILIDAD BRUTA	1.661	1.309
Gastos de admón. y operación (-)	5.533	5.216
EXCEDENTE OPERACIONAL	-3.872	-3.907
OTROS INGRESOS		
Ingresos financieros (+)	1.252	1.287
Otros ingresos no operacionales (+)	2.754	2.778
Impuesto de renta (-)	125	139
RESULTADO INTEGRAL DEL PERIODO	9	19

Fuente: Lotería de Santander - 2020

Aunque el excedente operacional es negativo; -\$3.907 millones en el año 2018 y -\$3.872 en el 2019, el ejercicio se equilibra con Otros Ingresos (financieros y no operacionales) que corresponden a ingresos de cuotas partes pensionales, e ingresos por arrendamientos, rendimientos financieros originados en la colocación de recursos de la reserva técnica en CDT y cuentas de ahorro, junto con los desahorros de la reserva técnica autorizado por la junta directiva para la inversión en campañas promocionales para incentivar la venta de sorteos ordinarios y extraordinarios; junto con las multas causados por la entidad a Acualago y acciones de repeticiones proyectadas. Estos Otros Ingresos corresponden a \$4.006 millones de pesos en el año 2019 y a \$4.064 en el año 2018 presentando un comportamiento similar y que ha servido para equilibrar el ejercicio financiero de la entidad.

Llama la atención que los ingresos por la prestación de servicios no son suficiente para sufragar los costos de las actividades y/o servicios especializados que corresponden con el objeto propio de la entidad. Si bien es cierto que al final del ejercicio queda equilibrado, esto se debe los Otros Ingresos, por lo cual es necesario realizar una evaluación real del negocio y tomar decisiones para el mejoramiento del ejercicio operacional de la actividad principal de la empresa.

9.1.5.1 Ejecución de ingresos 2020 (Corte de 31 de julio)

Tabla N° 42. Ejecución presupuestal a 31 de julio de 2020 (Millones)

CONCEPTO	PRESUPUESTO DEFINITIVO	PRESUPUESTO RECAUDADO	%
I. INGRESOS CORRIENTES	\$ 26.500	\$ 9.013	34%
Operaciones Comerciales	\$ 26.500	\$ 9.013	34%
Ventas dentro del Departamento	\$ 10.865	\$ 3.814	35%
Ventas fuera del Departamento	\$ 15.635	\$ 5.199	33%
II. OTROS INGRESOS	\$ 370	\$ 83	23%
Otros Ingresos	\$ 70	\$ 8	11%
Arrendamiento	\$ 100	\$ 13	13%
Cuotas Partes Pensionales	\$ 200	\$ 63	31%

CONCEPTO	PRESUPUESTO DEFINITIVO	PRESUPUESTO RECAUDADO	%
III. RECURSOS DE CAPITAL	\$ 35.288	\$ 31.953	91%
Rendimientos Financieros	\$ 1.200	\$ 703	59%
Otros recursos del Balance	\$ 31.660	\$ 31.250	99%
CON DESTINACION ESPECIFICA	\$ 31.660	\$ 31.250	99%
25% Premios no Reclamados	\$ 250	\$ 250	100%
Reserva Capitalización de utilidades-2017	\$ 168	\$ 0	0%
Reserva Renovación Tecnológica-2014	\$ 28	\$ 0	0%
Reserva Sentencias Judiciales	\$ 214	\$ 0	0%
Reserva Técnica pago premios	\$ 31.000	\$ 31.000	100%
OTROS RECURSOS DE CAPITAL	\$ 2.427	\$ 0	0%
Excedentes Financieros	\$ 16	\$ 16	100%
Venta de Activos-venta lote ciudadela	\$ 1.200	\$ 0	0%
Cuenta por cobrar-Acualago	\$ 1.227	\$ 0	0%
IV. CUENTAS POR PAGAR	\$ 1.600	\$ 1.600	100%
LOTERIA	\$ 1.600	\$ 1.600	100%
TOTAL INGRESOS	\$ 63.774	\$ 42.666	67%

Fuente: Subgerencia financiera – Lotería de Santander 2020

El presupuesto definitivo para la vigencia 2020 es \$63.774 millones de pesos que se compone de Ingresos Corrientes con \$26.500 millones; Otros ingresos con \$370 millones; Recursos de capital con \$35.288 millones y que representan el 55% del total de los ingresos; y las cuentas por pagar con \$1.600 millones.

En cuanto al nivel de avance del recaudo, en los primeros siete meses de la vigencia se ha recaudado por Operaciones comerciales solo el 34% de la meta presupuestada que se explica por la situación de paro creada por la pandemia del COVID 19; Los recursos de capital se mantiene en un buen nivel que se explica por la provisión de la reserva técnica para el pago de premios.

9.1.5.2 Ejecución de gastos 2020 (Corte de 31 de julio)

El componente del gasto más representativo es el de Otros gastos de funcionamiento con el 49% que representan \$31.214 millones de pesos del total y en el mismo sentido que en la ejecución de ingresos el rubro más importante en su interior es el de la Reserva técnica de pago de premios. El siguiente rubro en importancia es el de Gastos de Operación Comercial con el 39% que equivale a \$24.567 millones.

Del total presupuestado para la vigencia 2020, que son \$63.774 millones, a corte de 31 de julio se ha ejecutado el 60% del gasto, cuya ejecución se compone así: De los gastos de funcionamiento se ha ejecutado el 50%; de la Operación Comercial se ha ejecutado el 40%; y de Otros gastos de funcionamiento se ha gastado el 78%.

Tabla N° 43. Ejecución de gastos a 31 de julio de 2020 (Millones)

CONCEPTO	PRESUPUESTO DEFINITIVO	PRESUPUESTO COMPROMETIDO	% DE EJEC.
I GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	\$ 6.196	\$ 3.100	50%
Gastos de Administración y Generales	\$ 6.196	\$ 3.100	50%

CONCEPTO	PRESUPUESTO DEFINITIVO	PRESUPUESTO COMPROMETIDO	% DE EJE.
II GASTOS DE OPERACIÓN COMERCIAL	\$ 24.567	\$ 9.776	40%
Gastos Operación Comercial	\$ 24.567	\$ 9.776	40%
III.SERVICIO A LA DEUDA			
IV. OTROS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	\$ 31.214	\$ 24.269	78%
PASIVOS ESTIMADOS-DESTINAC.ESPEC	\$ 31.214	\$ 24.269	78%
Reserva Sentencias Judiciales	\$ 214	\$ 0	0%
Reserva Técnica Pago Premios	\$ 31.000	\$ 24.269	78%
V.CUENTAS POR PAGAR	\$ 1.600	\$ 1.385	87%
CUENTAS POR PAGAR	\$ 1.600	\$ 1.385	87%
V.GASTOS INVERSION	\$ 196	\$ 0	0%
TOTAL GASTOS	\$ 63.774	\$ 38.530	60%

Fuente: Subgerencia financiera- Lotería de Santander - 2020

Se espera que con el transcurrir de la reactivación económica, igualmente las actividades propias de la Lotería de Santander tienda a mostrar signos de recuperación por lo que se deberán tomar medidas oportunas para fortalecer el resultado misional al finalizar el ejercicio del año 2020.

9.2 PASIVOS CONTINGENTES

9.2.1 Procesos en contra del Departamento

Tabla N° 44. Procesos en contra del Departamento

TIPO DE PROCESOS	CANTIDAD	VALOR CONTINGENCIA	PROBABILIDAD
Administrativos	765	588.351	176.010
Civiles	11	5.212	2.816
Coactivos	74	20.923	21.224
Ejecutivos	173	62.995	48.563
Laborales	104	3.221	2.519
	1127	680.702	251.132

Fuente: Oficina Jurídica Departamental junio de 2020

Dando cumplimiento a la Resolución 353 de 2016 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y Resolución 310 de 2017 de la Contaduría General de la Nación, los procesos en contra del Departamento se clasifican de acuerdo a la evaluación de los criterios por pérdida de los procesos; con corte de 30 de junio de 2020 el valor del registro o valor de probabilidad por parte del Departamento de Santander es de \$ 251.133 millones.

La información del cálculo nos permite ver que por procesos administrativos el valor real de registro es de \$176.010 millones que corresponde al 70.1% del valor real de las contingencias aproximadamente; le sigue en importancia los procesos ejecutivos por valor del registro de \$62.995 millones, que corresponden al 19.3% del valor total de la contingencia; por procesos coactivos el valor real del registro es \$20.923 millones, que corresponden al 8.5% del valor total de las contingencias; por procesos civiles el valor total

de la contingencia es \$5.212 millones lo que corresponde al 1.1% del valor total de las contingencias; por procesos laborales el valor real del registro es \$3.221 millones, que corresponden al 1% del valor real de la contingencia.

9.2.2 Procesos a favor del Departamento

Tabla N° 45. Procesos a favor del Departamento

TIPO DE PROCESOS	CANTIDAD	VALOR CONTINGENCIA	PROBABILIDAD
Administrativos	55	30.079	19
Civiles	13	1.878	-
Coactivos	2	169	137
Ejecutivos	6	336	-
Reorganización y/o insolvencia	15	11	-
TOTAL	91	32.474	156

Fuente: Oficina Jurídica Departamental - junio de 2020

Los procesos a favor del Departamento de Santander en total suman \$32.474 millones, distribuidos de la siguiente forma: por procesos administrativos el valor de la pretensión es de \$30.079 millones que equivale al 94% del valor total de las pretensiones; por procesos civiles el valor de la pretensión es \$1.878 millones que representan el 5% del valor total de las pretensiones y que son los más representativos.

9.2.3 Procesos de Tesorería

Tabla N° 46. Procesos cobro coactivo. 1 enero – 31 agosto de 2020

IMPUESTOS	PROCESOS ABIERTOS	VALOR CARTERA	VALOR TOTAL RECAUDO PROCESOS VARIOS
Educación	46	168	13
Convenios y otros	12	161	58
Disciplinarios	12	192	3
Fraude a las rentas	60	447	1
Cuotas partes	69	14.048	3.189
Valorización	105	328	6
Estampillas	14	15.120	743
TOTAL	318	\$ 30.464	\$ 4.014

Fuente: Dirección Técnica de Tesorería - 2020

En otros procesos la Dirección de Tesorería Departamental en lo corrido del 2020, a través de la Oficina de Cobro Coactivo adelantó 318 procesos de cobro coactivo, en donde los más representativos son los de valorización con 105 procesos, los de cuotas partes 69 procesos y los de fraude a las rentas 60 procesos. Por su parte teniendo en cuenta el monto de cobro, los más representativos son los de estampillas y cuotas partes por \$15.119 y \$14.047 millones respectivamente

Tabla N° 47. Procesos cobro coactivo – vehículos 2020 (Millones)

IMPUESTOS	PROCESOS ABIERTOS	VALOR CARTERA	VALOR RECAUDO
VEHICULOS	176.727	\$ 28.142	\$ 4.314

Fuente: Dirección Técnica de Tesorería - 2020

Respecto a la cartera del recaudo de vehículos automotores se tiene 176.727 procesos abiertos que representan una cartera de \$28.142 millones de pesos, de los cuales se recuperaron \$4.314 millones en lo transcurrido del año 2020.

Tabla N° 48 Resumen cobro coactivo 2020 (Millones)

TOTAL SEMESTRE	PROCESOS ABIERTOS	VALOR CARTERA	VALOR RECAUDO
Consolidado	177.044	\$ 58.906	\$ 8.328

Fuente: Dirección Técnica de Tesorería – 2020

Finalmente se tienen 177.044 procesos abiertos, que representan una cartera de \$58.906 millones de pesos, de los cuales se han recaudado \$8.328 millones de pesos en lo corrido del año 2020. Se espera una dinámica gestión del cobro para garantizar la recuperación de estos importantes recursos para la inversión del Departamento.

10. INDICADORES DE GESTION PRESUPUESTAL Y DE RESULTADO

10.1 INDICADOR DE LEY 617 DE 2000

Las Entidades Territoriales deben efectuar anualmente los ajustes a sus presupuestos, tendientes a cumplir las metas de límites de gastos de funcionamiento establecido por la ley de ajuste fiscal, como un imperativo en todos los momentos del proceso presupuestal. Considerando que de conformidad al artículo 4 de la Ley 617 de 2000, los gastos de funcionamiento de los departamentos deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, aprovisionar el pasivo prestacional y pensional, y financiar al menos parcialmente la inversión pública autónoma del departamento; de esta forma se estableció de acuerdo con la categoría del Departamento unos límites de gasto. Si se incumplen los límites establecidos en el artículo 4° y 8° de la Ley, el departamento respectivo adelantará, durante una vigencia fiscal, un programa de saneamiento tendiente a obtener, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados (Artículo 26 Ley 617 de 2000).

10.1.1 Administración Central

El escenario de cumplimiento del ajuste fiscal de gastos de funcionamiento para el Departamento de Santander en la vigencia 2019 de acuerdo con lo certificado por la Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas de la Contraloría General de la República el 21 de julio de 2020, es favorable y nos indica que de \$286.808 millones de pesos que recaudó por Ingresos Corrientes de Libre Destinación, destinó 32.66% en gastos de funcionamiento, es decir que mantuvo por debajo de lo permitido por la Ley que autoriza hasta el 60% de los ICLD para funcionamiento en categoría segunda según el cálculo de la Contraloría General de la República.

$$\text{GF/ICLD} = \frac{\text{Gastos de Funcionamiento}}{\text{Ingresos Corrientes de Libre Destinación}} = \frac{93.674}{286.808} = 32,66\%$$

10.1.2 Asamblea Departamental

Tabla N° 49. Indicador Ley 617 de 2000- Asamblea Departamental – 2019

(Millones de pesos)

Asamblea Departamental	2019
Límites	6.771
Remuneración de diputados	2.650
Gastos diferentes de la remuneración	1.590
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	2.531
Asignación presupuestal ejecutada	6.764
Ahorro	6,3
CUMPLE	SI

Fuente: Secretaría de Hacienda de Santander - 2020

El artículo 29 de la Ley 617 de 2000, establece que la Asamblea sesionará durante seis (6) meses de forma ordinaria y durante un mes de forma extraordinaria; el valor máximo de los gastos de las Asambleas Departamentales según lo establecido en el artículo 8 de la misma ley, para los departamentos de categoría primera y segunda, el gasto diferente a la remuneración de los diputados no podrá superar el 60% del valor total de dicha remuneración.

Como se puede observar en la tabla anterior en la vigencia 2019 el límite de asignación inicial fue de \$6.771 millones, con unos gastos totales de \$6.764 millones, lo que representa el 99.8% de ejecución, dando cumplimiento a los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000.

10.1.3 Contraloría Departamental

Los gastos de la Contraloría Departamental según lo establecido en el artículo 1 de la Ley 1416 de 2010, determina que: El límite de gastos previsto en el artículo 9° de la Ley 617 de 2000 para la vigencia de 2001 seguirá calculándose en forma permanente. Las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden Departamental, serán adicionadas a los presupuestos de las respectivas Contralorías Departamentales. Entiéndase como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las Contralorías.

De acuerdo con lo ordenado por la Ley 1416 de 2010, el departamento de Santander en la vigencia 2018 le transfirió a la Contraloría General de Santander la suma de \$9.138 millones y se ejecutaron dentro del límite (\$9.178 millones) asignado que corresponde al 3.2% de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación y generando un ahorro de \$39.8 millones de pesos. Lo que quiere decir que en la vigencia 2019 se cumplió con los límites de gasto establecidos en el Artículo 1 de la Ley 1416 de 2010.

Para las siguientes vigencias se espera mantener el indicador en las mismas proporciones.

Tabla N° 50. Indicador Ley 617 de 2000- Contraloría Departamental – 2019

Contraloría Departamental	2019
Valor de la ejecución presupuestal	9.138
Límite establecido por la Ley 617 de 2000	9.178
Diferencia	40
CUMPLE	SI

Fuente: DAF – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

10.2 RESPALDO DE LA DEUDA (millones)

Este indicador mide la capacidad de la entidad territorial para respaldar su endeudamiento con los ingresos que recibe, además permite determinar si la deuda total supera o no la capacidad de pago de la entidad y si compromete o no su liquidez en el pago de otros gastos, tal y como lo señala la Ley 358 de 1997

El indicador de magnitud de la deuda es una medida de capacidad de respaldo y se obtiene como la proporción de los recursos totales que están respaldando la deuda. Se espera que

este indicador sea menor que 80%, es decir, que los créditos adeudados no superen el 80% de lo que se tiene para respaldarlos. Ello exige que la deuda total no supere la capacidad de pago de la entidad ni comprometa su liquidez en el pago de otros gastos.

$$\text{Respaldo de la deuda} = \frac{\text{Saldo de la deuda total}}{\text{Ingresos corrientes}} = \frac{263.874}{874.902} = 30,2\%$$

El indicador de respaldo de la deuda para el departamento en la vigencia 2020 es del 30.2%; en el escenario de los años siguientes, se observa⁵³ que, a pesar del aumento de la deuda, el Departamento mantiene respaldo para responder con sus compromisos crediticios y durante los próximos 10 años se encuentra en semáforo Verde.

10.3 IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS PROPIOS (millones)

Es una medida de esfuerzo fiscal que hacen las administraciones para financiar su desarrollo con sus recursos propios y relaciona la capacidad de las entidades territoriales de garantizar recursos complementarios a las transferencias

Como complemento al indicador anterior, se relaciona el de generación de los ingresos propios y explica el peso específico de los ingresos tributarios en el total de recursos. Esta es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones por financiar sus planes de desarrollo.

$$\text{Importancia de los recursos propios} = \frac{\text{Ingresos tributarios}}{\text{Ingresos totales}} = \frac{398.563}{1.283.673} = 31,0\%$$

Con proyección al 31 de diciembre de 2020 se estima que la importancia de los recursos propios será del 31%; esto significa que por cada (\$1) peso de ingreso total 31 centavos corresponden a ingresos tributarios

Este indicador incluye la valoración del esfuerzo que hace el Departamento para generar rentas propias.

10.4 DEPENDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS (millones)

La dependencia de las transferencias mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación, es decir, indica el peso que tienen estos recursos en el total de ingresos, y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial. Un indicador por encima de 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias de la Nación.

⁵³ Para mayor información, ver tabla N° 23 capacidad de endeudamiento

$$\text{Dependencia de las transferencias} = \frac{\text{Transferencias de la Nación - SGP}}{\text{Ingresos totales}} = \frac{769.274}{1.283.673} = 59,9\%$$

A partir del monto de las transferencias de recursos SGP del departamento de Santander para la vigencia 2020 se estima una dependencia del 59.9%, lo que significa que por cada (\$1) peso de ingreso 59.9% centavos corresponden a recursos transferencias provenientes de la Nación. Esta relación puede cambiar en la medida que los recursos propios del Departamento mejoren.

10.5 MAGNITUD DE LA INVERSIÓN (millones)

Cuantifica la magnitud de la inversión⁵⁴ que ejecuta la entidad territorial, respecto del gasto total. El indicador de magnitud de la inversión pública permite cuantificar el nivel de inversión que hace el Departamento respecto del gasto total.

$$\text{Magnitud de la inversion} = \frac{\text{Total de inversión}}{\text{Gastos totales}} = \frac{852.032}{1.283.673} = 66,4\%$$

Para el año 2020 el Departamento de Santander estima al final de la vigencia una magnitud de inversión del 66,4%, lo que significa que el 66,4% del gasto se está destinando a inversión. Para los próximos años, de acuerdo con el análisis realizado en el marco fiscal la inversión del Departamento puede mejorar en la medida en que va disminuyendo la deuda.

10.6 CAPACIDAD DE AHORRO (millones)

Es un indicador de solvencia financiera que permite medir el balance entre el ingreso corriente y el ahorro corriente. Significa que entre más alto sea el nivel de ahorro se podrán destinar más recursos para inversión y es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes. Este indicador es una medida de la solvencia que tiene la entidad territorial para generar excedentes propios de libre destinación que se destinen a inversión, complementariamente al uso de transferencias de la Nación y a financiar los procesos de reestructuración de los pasivos y créditos.

$$\text{Capacidad de ahorro} = \frac{\text{Ahorro corriente}}{\text{Ingresos corrientes}} = \frac{53.452}{1.193.789} = 4,5\%$$

En la vigencia 2020 el Departamento calcula un indicador de 4,5%, lo que significa que el Departamento no dispone de ahorro corriente considerable respecto al ingreso corriente.

⁵⁴Por inversión se entiende los gastos destinados a incrementar, mantener o mejorar las existencias de capital físico, así como el gasto destinado a incrementar, mantener o recuperar la capacidad del recurso humano vinculado a la atención de sectores sociales (inversión social).

RECOMENDACIONES

1. Realizar acciones para mejorar en eficacia y eficiencia en el sistema tributario departamental, a fin de aumentar el recaudo, por concepto de tributos.
2. Mantener el control a los Gastos de Funcionamiento para cumplir con los límites establecidos por la Ley 617 de 2000.
3. Gestionar nuevas fuentes de financiación para la ejecución de proyectos con el fin de garantizar inversión social a partir del año 2020.
4. Revisar y mantener la política de fortalecimiento del Patrimonio Autónomo con el fin de aumentar el pago de pensionados con los rendimientos financieros de dicha cuenta y disminuir la presión del indicador de GF/ICLD, por cuanto estos gastos representan mayor peso específico en los Gastos de Funcionamiento.
5. Utilizar alternativas de financiación de pensionados a partir del desahorro de recursos de la cuenta del FONPET, ante la posibilidad que abrió la ley 1873 de 2017 en el artículo 46.
6. Fortalecer la acción de defensa de manera continua y permanente los procesos judiciales contra el Departamento, con el fin de disminuir la amenaza que representa para las finanzas departamentales las demandas instauradas a partir de reestructuraciones, liquidaciones de hospitales, entre otras.
7. Agilizar la ejecución de los proyectos de inversión programados para cada vigencia con el fin de disminuir los recursos del balance que demuestran incapacidad administrativa por parte de las oficinas gestoras para la ejecución del gasto y deficiencias en la planeación.
8. Proseguir con la gestión necesaria ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que se acepte y convalide el estudio del cálculo actuarial presentado por el Departamento de Santander en espera de lograr disminuir el total del pasivo.
9. Insistir ante el Ministerio de Hacienda para la revisión del convenio de concurrencia 326 de 1998, con el fin de actualizar el flujo de giros de los compromisos por parte de la Nación y que en la actualidad están a cargo del Departamento en su totalidad.
10. Hacer seguimiento por parte de la Secretaria de Salud Departamental a las ESE's que se encuentran comprometidas con programas de saneamiento fiscal con nivel de riesgo medio y alto ante el Ministerio de Salud, con el fin de cumplir los compromisos y poder salir de la situación de riesgo.
11. Realizar el análisis de riesgo de las entidades descentralizadas del orden departamental para ser incluidas en el siguiente marco fiscal, con el fin de mantener una información real de los riesgos totales del Departamento.