

# La Caja de Herramientas Digital

*Complemento a la Guía para la formulación del  
Marco Fiscal de Mediano Plazo en las  
Entidades Territoriales*

Octubre 2025

# La Caja de Herramientas Digital

La guía del MFMP le proporciona el "qué" y el "por qué". Para profundizar en el "cómo", hemos creado un conjunto de recursos de apoyo que incluyen ejemplos prácticos, plantillas descargables y video tutorial. Mientras la guía principal ofrece la visión estratégica y el proceso general, este recurso detalla la metodología para ejecutar. Al acceder a estos materiales podrá elaborar el MFMP paso a paso, resolver dudas frecuentes y agilizar su proceso de análisis, facilitando así una mejor toma de decisiones y la resolución de posibles desafíos.

La caja de herramientas contiene:

## A. Guías de profundización

- A.1: Metodología para la proyección de ingresos territoriales
- A.2: Metodología para el diagnóstico y proyección de gastos
- A.3: Gestión de pasivos exigibles y contingentes
- A.4: Análisis de la sostenibilidad de la deuda y capacidad de pago
- A.5: Guía para el análisis del sector descentralizado
- A.6: Metodología para la gestión integral de riesgos fiscales
- A.7: Guía sectorial para finanzas de la salud, la educación, agua potable y saneamiento básico, y el plan de alimentación escolar

## B. Herramientas MFMP para Entidades Territoriales (Excel)

- B.1: Herramienta de Excel con formatos e información de apoyo para estructurar el MFMP.

## C. Glosario

- C.1: Glosario de términos clave del MFMP

## D. Soporte y contacto

Para consultas sobre la aplicación de la Guía y Herramientas de Excel, contacte a la Dirección General de Apoyo Fiscal (DGAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.,

Puede enviar sus consultas por correo electrónico especificando en el Asunto: "MFMP-GUIA", a cualquiera de las siguientes direcciones:

- Hernando Rocha Juliaio: [hernando.rocha@minhacienda.gov.co](mailto:hernando.rocha@minhacienda.gov.co)
- Alejandro Gutierrez Giraldo: [alejandro.gutierrez@minhacienda.gov.co](mailto:alejandro.gutierrez@minhacienda.gov.co)

Para una mejor asesoría por favor indique el nombre de la entidad territorial, nombre cargo y número de contacto de la persona consulta.

## Listado de Siglas y Acrónimos

**APP:** Asociación Público-Privada.

**ASGA:** Sistema de Administración de la Sobretasa a la Gasolina y el ACPM.

**CCPET:** Catálogo de Clasificación Presupuestal de Entidades Territoriales. El lenguaje oficial para clasificar ingresos y gastos.

**CUIN:** Código Único Institucional.

**CUIPO:** Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario. El sistema a través del cual se reporta la información presupuestal a la Nación.

**DGAF:** Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**DNP:** Departamento Nacional de Planeación.

**DTF:** Tasa de Depósito a Término Fijo.

**ED:** Entidad Descentralizada.

**ESE:** Empresa Social del Estado.

**EP:** Establecimiento Público.

**ESP:** Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios.

**ICLD:** Ingresos Corrientes de Libre Destinación. Los recursos propios de la entidad (ej. Predial, ICA) que otorgan autonomía fiscal.

**MFMP:** Marco Fiscal de Mediano Plazo.

**MHCP:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**PAC:** Programa Anual Mensualizado de Caja. El instrumento que proyecta el flujo de caja mensual de la entidad.

**PDT:** Plan de Desarrollo Territorial.

**PFE:** Pérdida Fiscal Esperada. El valor ponderado de un pasivo contingente.

**PND:** Plan Nacional de Desarrollo.

**POAI:** Plan Operativo Anual de Inversiones.

**PPI:** Plan Plurianual de Inversiones. Componente del Plan de Desarrollo.

**PSFF:** Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.

**RUNT:** Registro Único Nacional de Tránsito.

**SGP:** Sistema General de Participaciones.

**SICOM:** Sistema de Información de Combustibles Líquidos.

---

## A.1: Metodología para la proyección de ingresos territoriales

---

### 1. Introducción

El presente documento es el primer recurso de la "Caja de Herramientas Digital" y sirve como complemento técnico a la *Guía práctica para la formulación del Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Mientras la guía principal ofrece la visión estratégica y el proceso general, este recurso detalla la metodología para ejecutar uno de sus componentes más críticos: la proyección de ingresos.

Una proyección de ingresos robusta es el cimiento de todo el MFMP. De su realismo y precisión técnica dependen la viabilidad de los gastos, la sostenibilidad de la deuda y, en última instancia, el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo.

El objetivo de este documento es guiar a los equipos técnicos de las secretarías de Hacienda y Planeación para que transiten de una proyección inercial, basada únicamente en tendencias históricas, a una proyección técnica, fundamentada en el análisis de las variables y supuestos que determinan el comportamiento de cada fuente de ingreso.

Esta sección es la base para la utilización del **Recurso B. Herramienta MFMP para Entidades Territoriales (Excel)** que es el instrumento técnico para realizar proyecciones sustentadas y viables de ingresos.

Antes de iniciar los cálculos es crucial establecer un marco conceptual y metodológico que garantice la coherencia, consistencia y transparencia de todo el ejercicio.

#### 1.1. El principio de realismo fiscal: más allá de la inercia

Proyecte los ingresos con base en datos históricos, supuestos documentados y las condiciones económicas del territorio. Es un ejercicio de **realismo fiscal** que debe balancear la tendencia histórica con un análisis crítico del contexto actual y futuro. Un error común es asumir que los crecimientos pasados se repetirán indefinidamente. El objetivo es formular el **escenario más acertado posible**, uno que la administración pueda defender técnicamente y sobre el cual pueda construir un plan de gastos viable.

#### 1.2. La importancia de los datos históricos: la base de la evidencia

Una proyección sin una base de datos sólida es una opinión, no un análisis. Es indispensable consolidar series de tiempo consistentes del recaudo efectivo, idealmente de los últimos 5 a 10 años.

- **Fuentes primarias:** Las ejecuciones presupuestales de la propia entidad territorial. Si no cuenta con esta información puede basarse en las ejecuciones presupuestales reportadas en CUIPO) a través del CHIP.

### 1.3. El Catálogo de Clasificación Presupuestal (CCPET) como estructura base

El CCPET es más que un requisito de reporte; es el **mapa estandarizado de sus ingresos**. Utilizarlo como columna vertebral de su proyección desde el inicio garantiza:

- **Consistencia:** Hablar el mismo lenguaje que las entidades de control y el gobierno nacional.
- **Rigor:** Asegurar que los indicadores de las leyes de responsabilidad y disciplina fiscal (que se basan en conceptos como "ingresos corrientes") se calculen correctamente.


### 1.4. Identificación y tratamiento de las fuentes: la estrategia detrás de los números

Clasificar los ingresos no es un acto contable, es un acto estratégico.

- **ICLD:** Son el verdadero termómetro de su autonomía fiscal. Su crecimiento sostenido es el objetivo principal de cualquier estrategia de fortalecimiento.
- **Ingresos con Destinación Específica:** Estos recursos exigen una **planeación espejo** en el gasto. Un aumento en una estampilla pro-hospital debe verse reflejado en el plan de inversiones del sector salud.
- **Ingresos de Capital y No Recurrentes: Principio de Prudencia Fiscal.** La tentación de usar una venta de activos para cubrir un déficit de funcionamiento es alta, pero fiscalmente insostenible. Estos ingresos "de una sola vez" deben, idealmente, destinarse a inversión o a reducir deuda, no a financiar gastos permanentes.

### 1.5. Documentación de supuestos: la memoria técnica del MFMP

Un MFMP sin supuestos documentados es una "caja negra". Cada proyección debe ir acompañada de su justificación. *Ejemplo: "Se proyecta un crecimiento del recaudo de ICA del 5% nominal, compuesto por un 3% de inflación esperada (supuesto macro) y un 2% de crecimiento real de la economía local, impulsado por el inicio de operaciones del proyecto X (supuesto local)".*

 **Recuerde** que debe proyectar los ingresos según los que apliquen a su entidad territorial.

## 2. Metodología para la proyección de ingresos tributarios

### 2.1. Impuesto predial unificado

Enfoque estratégico	Metodología paso a paso	Consideraciones
Este impuesto es el más estable y predecible. La clave de su proyección no está en la econometría, sino en la gestión catastral.	<b>Proyectar la base gravable:</b> Este es el paso más crítico. Modele escenarios: a) <b>inercial</b> (solo crecimiento vegetativo) b) <b>con actualización urbana,</b> c) <b>con ajuste masivo rural,</b>	La Ley 1995 de 2019 establece límites al incremento del impuesto. Sus proyecciones deben respetar estos topes para ser legalmente viables.

Enfoque estratégico	Metodología paso a paso	Consideraciones
	<p>d) <b>con actualización catastral integral.</b></p> <p><b>Estimar el impuesto liquidado y el recaudo efectivo:</b> La diferencia entre lo liquidado y lo efectivamente recaudado es su <b>índice de eficiencia de cobro</b>. Una meta de mejora en este índice es una de las "medidas específicas" más potentes para el MFMP.</p>	

## 2.2. Impuesto de industria y comercio (ICA)

Enfoque estratégico	Metodología	Riesgos
Impuesto más ligado a la dinámica económica. Proyección más volátil, exige análisis del contexto productivo del territorio.	<p><b>Enfoque macroeconómico:</b> proyectar el recaudo total del ICA usando la proyección de crecimiento del PIB nominal como proxy.</p> <p><b>Enfoque sectorial:</b> proyectar el recaudo por principales sectores económicos (comercio, servicios, industria), ajustando el crecimiento de cada uno según expectativas locales.</p>	Alta concentración en pocos contribuyentes o en un solo sector económico.

## 2.3. Impuesto de vehículos automotores

Variables clave	Fuente	Metodología	Consideraciones
Parque automotor registrado	RUNT	Proyectar crecimiento según tendencias históricas	Impacto de migración de matrículas
Avalúos comerciales	Mintransporte	Aplicar tablas de avalúo-tarifa	
Tarifas	Normativa vigente	Aplicar tablas de avalúo-tarifa	

## 2.4. Sobretasa a la gasolina motor

Variables clave	Metodología	Fuente de datos
Volumen de galones histórico, precios, dinámica del parque automotor y de la movilidad	Proyectar el total volumen de galones con base en la tendencia histórica, ajustado por la inflación y posibles cambios en la movilidad local (ej. nuevos sistemas de transporte público, proyectos viales).	Sistema de Información de Combustibles Líquidos (SICOM) y reportes del Sistema de Administración de Sobretasa al ACPM Y Gasolina (ASGA) disponible en la. Página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## 2.5. Estampillas

Variables clave	Metodología	Fuente de datos
Hecho generador: Contratación estatal, expedición de documentos, actos notariales, etc. Considere la tarifa definida en la ordenanza o acuerdo.	Proyectar la <b>base gravable</b> según la dinámica esperada (ej. crecimiento del presupuesto de inversión para estampillas sobre contratación) y aplicar la tarifa vigente.	Ejecuciones presupuestales de la propia entidad, Plan Anual de Adquisiciones (PAA) y presupuesto de inversión, y Ordenanzas y Acuerdos que crean y regulan cada estampilla

## 3. Metodología para la proyección de ingresos no tributarios

Concepto	Proyección	Consideraciones
Tasas y derechos	Ligada a la demanda esperada de servicios. Proyectar con base en el número histórico de trámites, licencias o servicios, ajustado por cambios demográficos o económicos.	Son la contraprestación directa por un servicio prestado por la entidad (ej. licencias urbanísticas, derechos de tránsito). Son ingresos relativamente estables
Multas y sanciones	Proyectarse de forma muy conservadora, idealmente con base en el promedio histórico del recaudo efectivo, no de las multas impuestas.	Son ingresos altamente volátiles y no recurrentes. Por principio de prudencia fiscal, no deben usarse para financiar gastos permanentes.
Contribución sobre Contratos de Obra Pública	Ligada directamente a la proyección del presupuesto de inversión en infraestructura de la entidad.	Es un ingreso recurrente si la entidad tiene un plan de inversiones constante. Su proyección debe ser coherente con el Plan de Inversiones del MFMP.
Venta de Bienes y Servicios	Basada en la capacidad de producción y las tarifas de la entidad (ej. productos de una empresa industrial y comercial, servicios de un instituto descentralizado).	Proyectar según el plan de negocios o las metas de la entidad prestadora. Evaluar si las tarifas cubren los costos o si requieren subsidios.
Participación en Monopolios Rentísticos	Basada en los giros esperados por la explotación de juegos de suerte y azar (loterías, chance, etc.).	Estos ingresos suelen tener una destinación específica legal (generalmente a salud). La proyección debe basarse en las transferencias históricas y las regulaciones del sector

## 4. Metodología para la proyección de transferencias

### 4.1. Sistema General de Participaciones (SGP)

La proyección del SGP **no debe ser una estimación propia ni basada en supuestos internos**. Por ley, debe fundamentarse en las **proyecciones oficiales** publicadas por el Gobierno Nacional en el

Marco Fiscal de Mediano Plazo Nacional y en los anexos del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación, en el cual se indica la apropiación proyectada del SGP de la vigencia siguiente. Usar estas proyecciones oficiales garantiza:

- **Coherencia** con las políticas y metas nacionales.
- **Evitar discrepancias** con el nivel central en la planeación financiera local.
- **Fortalecer la gestión territorial**, al contar con cifras reconocidas oficialmente.

#### Cómo proyectar el SGP en el MFMP:

1. **Descargue la proyección oficial** más reciente publicada por el DNP<sup>1</sup>.
2. **Aplique los criterios de distribución** establecidos para su tipo de entidad territorial (municipio, distrito o departamento) según la normativa vigente.
3. **Verifique la asignación por sectores** (educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y otros) para asegurar su correspondencia con el gasto proyectado.
4. **Documente la fuente y fecha de consulta en el MFMP** para asegurar trazabilidad.

La proyección el SGP puede apoyarse en el [Manual de Distribución de los Recursos del SGP](#), disponible en la página web del DNP. Tenga en cuenta que proyectar el SGP adecuadamente le ayudará a proyectar los gastos sectoriales asociados. Es clave que considere:

- Considere la tendencia en los últimos años de la participación de la entidad territorial en cada bolsa del SGP, y, si las hay, consulte proyecciones realizadas por el DNP.
- Puede recopilar información de población, número de afiliados, niveles de pobreza, densidad poblacional y déficits en coberturas, ya que estos son criterios relevantes para la distribución que realiza el DNP. Esto le permitirá estimar los recursos por componentes sectoriales.
- Tenga en cuenta que el recaudo del SGP en la vigencia, corresponde a las once doceavas del año en curso y a la última doceava del año anterior<sup>2</sup>.
- Para las proyecciones de mediano plazo del SGP utilice un criterio conservador.

**△ Actualización normativa y técnica:** La fórmula de cálculo y los criterios de distribución del SGP pueden modificarse por ley, decreto o resolución. Antes de incorporar cifras en el MFMP verifique que está usando la proyección oficial más reciente.

<sup>1</sup> Consulte el recurso dispuesto por el DNP en SICODIS: [Ficha para la proyección de los recursos del Sistema General de Participaciones](#) que tiene la distribución del año en curso y una plantilla para la proyección del año siguiente.

<sup>2</sup> Para consultar los giros realizados por cada sector puede acceder a los siguientes enlaces:

1. **Ministerio de Educación Nacional:** <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Presupuesto/Giros-Sistema-General-de-Participaciones-SGP/>
2. **Ministerio de Salud y Protección Social:** <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Financiamiento/Paginas/sgp-salud-publica.aspx> y <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Financiamiento/Paginas/Sistema-General-de-Participaciones---Prestacion-de-servicios.aspx>
3. **Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio:** <https://www.minvivienda.gov.co/ministerio/finanzas-y-presupuesto/transferencias-sgp>
4. **Ministerio de Hacienda y Crédito Público:** <https://sgp.minhacienda.gov.co/consultasexternas>

## 5. Metodología para cálculo de beneficios tributarios

### 5.1. Marco normativo y estratégico

El "gasto tributario" no es un concepto contable, es una herramienta de política pública. Cada exención o descuento es, en la práctica, un subsidio implícito. El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 exige que este costo sea explícito y compatible con el MFMP.

### 5.2. Metodología del "ingreso renunciado"

El método responde a la pregunta: "¿cuánto habría recaudado la entidad si este beneficio no existiera?".

- **Paso 1: Mapeo de beneficios.** El primer paso consiste en crear un inventario completo de todos los beneficios tributarios vigentes (exenciones, deducciones, etc.). *Por ejemplo, una exención del impuesto predial para personas adultas mayores o exenciones para empresas de tecnología.* Aquí es importante revisar la normativa local y nacional para identificar todos los beneficios fiscales que impactan el recaudo.
- **Paso 2: Valoración.** En esta etapa se cuantifica la base gravable (la cantidad sobre la cual se calcula el impuesto antes de aplicar deducciones o exenciones) que está cubierta por cada beneficio. Por ejemplo, si una exención aplica a empresas del sector agrícola y la base gravable exenta asciende a 100 millones de pesos, este monto será el utilizado para calcular el costo del beneficio en el paso siguiente. Para ello se recopilan datos de declaraciones tributarias, registros contables y estadísticas sectoriales, logrando así una estimación precisa de los ingresos excluidos por el beneficio.
- **Paso 3: Cálculo del costo.** Finalmente, se determina el costo del beneficio aplicando la tarifa correspondiente (porcentaje de impuesto fijado por la ley o la normativa vigente) a la base exenta. Por ejemplo, si la tarifa del impuesto es del 10% y la base exenta es de 100 millones de pesos, el costo del beneficio será de 10 millones de pesos. Así se obtiene un valor explícito del gasto tributario, útil para la toma de decisiones.

### 5.3. Integración estratégica en el MFMP y toma de decisiones:

Los resultados obtenidos no solo sirven para ajustar la proyección de ingresos, sino que también proporcionan insumos fundamentales para la evaluación fiscal. Por ejemplo, permiten a los responsables identificar beneficios poco eficientes y priorizar reformas tributarias que optimicen el recaudo, manteniendo incentivos para sectores clave. Además, estos análisis respaldan la formulación de políticas públicas más informadas, ya que muestran el impacto real de los beneficios tributarios en las finanzas locales y orientan sobre la pertinencia de su mantenimiento o modificación dentro del plan de acción fiscal y el MFMP.

## 6. Introducción a los instrumentos de captura de valor del suelo

Además de los ingresos tributarios y no tributarios tradicionales, las entidades territoriales (municipios y distritos) cuentan con herramientas de financiación ligadas a la gestión del suelo. Aunque su implementación puede ser más compleja y sus resultados se ven a mediano y largo plazo, considerarlos es fundamental para una estrategia de ingresos sostenible.

La gestión del suelo es una de las fuentes de ingresos propios con mayor potencial para fortalecer las finanzas territoriales. Aunque su proyección es compleja, el MFMP es la herramienta ideal para planificar las acciones administrativas y normativas que permitirán, en el futuro, convertir el desarrollo urbano en recursos concretos para el municipio.

### 6.1. ¿Qué es la captura de valor del suelo?

Es el principio por el cual el municipio participa en los incrementos del valor de los predios privados que son generados directamente por acciones públicas, como cambios normativos del Plan de Ordenamiento Territorial-POT -o la construcción de obras de infraestructura.

### 6.2. Instrumentos principales y su impacto fiscal

A continuación se presentan los dos mecanismos clave de forma resumida:

#### A. Participación en plusvalía (Ley 388 de 1997)

- **¿Qué es?** Un cobro que hace el municipio sobre el mayor valor que adquiere un terreno cuando una decisión administrativa aumenta su potencial de rentabilidad.
- **¿Cuándo se activa?** Principalmente por tres acciones:
  1. Al incorporar suelo rural a suelo de expansión urbana.
  2. Al cambiar la clasificación del uso del suelo (ej. de residencial a comercial).
  3. Al autorizar un mayor aprovechamiento (ej. permitir construir más pisos).
- **Consideraciones para el MFMP:**
  1. **Proyección:** Es un ingreso **no recurrente y de alta incertidumbre**. Solo debe incluirse en el Plan Financiero si ya existe una zona con efecto plusvalía liquidado y se tiene una estimación fiable de las licencias de construcción que se solicitarán en esa área.
  2. **Acción Estratégica:** Si la proyección no es viable, la acción correcta es incluir en el **plan de acción (literal c)** del MFMP la tarea: *"Realizar el estudio técnico para delimitar y liquidar las zonas con efecto plusvalía definidas en el POT"*.

## B. Contribución por valorización (Decreto 1604 de 1996)

- **¿Qué es?** Un cobro que se distribuye entre los propietarios de inmuebles que se benefician directamente de la construcción de una obra de interés público (una vía, un puente, etc.).
- **¿Cómo funciona?** El costo de la obra se distribuye entre los predios beneficiados en proporción al mayor valor que adquieren gracias a ella.
- **Consideraciones para el MFMP:**
  - **Proyección:** El recaudo es más predecible que la plusvalía una vez se ha aprobado. Solo debe incluirse en el Plan Financiero si **ya existe un Acuerdo del Concejo** que decreta la obra, define su financiación por valorización y se tiene un censo de los predios afectados.
  - **Acción Estratégica:** Si aún no existe el Acuerdo, la acción a incluir en el MFMP es: **"Estructurar y presentar ante el Concejo el proyecto de acuerdo para financiar la 'Obra X' mediante contribución por valorización"**.
  - Tenga en cuenta que este ingreso tiene una destinación específica. El 100% del recaudo va a destinarse a gasto en obras específicas.

## C. Cargas Urbanísticas

- **¿Qué son?** Corresponden a aquellas obligaciones que deben cumplir los propietarios del suelo por los beneficios por el uso y edificabilidad<sup>3</sup> Las cargas urbanísticas están contempladas en la Ley 388 de 1997 como un mecanismo de reparto de cargas y beneficios.
- **¿Cómo funcionan?** Cada entidad territorial puede determinar diferentes tipos de cargas, las cuales pueden estar asociadas a los tratamientos y destinaciones que se le dan al suelo, por ejemplo: destinación de suelo para VIS/VIP, cesiones de suelo para espacio público o redes locales e infraestructura. Estas cargas que pueden ser compensadas en dinero deben estar definidas en el POT.
- **Consideraciones para el MFMP:**
  - **Proyección:** si ya se cuenta con las normas que reglamentan la implementación de los diferentes tipos de cargas, será necesario contar con información que dé cuenta de las áreas que pueden ser afectadas, así como los avalúos del suelo en estas áreas. Si los instrumentos llevan muy poco tiempo de implementación, en los primeros años será necesario hacer una observación del comportamiento del recaudo hasta que se pueda establecer un modelo de proyección.

---

<sup>3</sup> Secretaría Distrital de Planeación (2014). [Guía para el reparto de cargas y beneficios en planes de renovación urbana.](#)

- **Acción Estratégica:** Este recaudo estará relacionado con las dinámicas de construcción de la entidad territorial, para lo cual será relevante estar atento de los observatorios inmobiliarios. Es muy importante contar con información catastral actualizada.

#### D. Otros instrumentos de captura de valor

Se han identificado otros instrumentos de captura de valor que permiten el financiamiento del desarrollo urbano, tales como: i) Derechos transferibles de construcción; ii) Derecho Real de Superficie y ii) Titularización por Impuesto Futuro (TIF). La incorporación de su recaudo en las proyecciones del MFMP dependerá de que cuenten con Acuerdo aprobado por el Concejo, así como de los estudios técnicos o financieros que los soporten.

Se recomienda revisar el informe técnico sobre [Instrumentos de Captura de Valor del Suelo](#) de la DGAF que detalla y analiza diversos instrumentos de captura de valor del suelo y orienta a las entidades territoriales en la aplicación de estos mecanismos para la financiación del desarrollo urbano y la gestión del territorio.

---

## A.2: Metodología para el diagnóstico y proyección de gastos

---

### 1. Introducción

Este documento es el complemento técnico de la sección de gastos de la *Guía práctica para la formulación del Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Mientras la guía principal presenta el marco estratégico a través de la "escalera de priorización", este recurso ofrece al equipo técnico la metodología detallada para diagnosticar y proyectar cada componente del gasto de manera rigurosa y articulada.

Proyectar el gasto no es un ejercicio de extrapolación, sino un acto de **priorización estratégica**. Consiste en alinear los compromisos legales, las necesidades operativas de la administración y las metas del Plan de Desarrollo con la capacidad real de financiación de la entidad.

Este recurso le guiará en la construcción de una senda de gasto sostenible, utilizando el **Recurso B. Herramienta MFMP para Entidades Territoriales (Excel)**, instrumento en el cual se realizan los cálculos y teniendo como marco de referencia el Catálogo de Clasificación Presupuestal (CCPET).

#### 1.1. La escalera de priorización como principio rector

La metodología de proyección de gastos debe seguir un orden lógico que garantice la sostenibilidad fiscal. La "escalera de priorización" es el modelo conceptual que asegura este orden:

- **Primer escalón:** Gastos (funcionamiento e inversión) respaldados con rentas de destinación específica.
- **Segundo escalón:** Gastos de naturaleza inflexible (Principalmente funcionamiento y servicio de la deuda), incluidas las vigencias futuras autorizadas.
- **Tercer escalón:** Gastos (principalmente inversión) financiados con ingresos corrientes de libre destinación y otras fuentes.

#### 1.2. El CCPET como lenguaje de clasificación

Toda proyección y diagnóstico de gasto debe realizarse utilizando las clasificaciones del CCPET. Esto garantiza la coherencia con los sistemas de reporte nacionales (CUIPO) y la correcta aplicación de las normas de responsabilidad fiscal. Recuerde que puede consultar toda la información relacionada con el [CCPET](#) en el apartado de la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dedicado a esta temática.

#### 1.3. Precisión conceptual: apropiación, gasto y pago

- **Apropiación:** Es el monto máximo autorizado por la corporación pública para comprometer y posteriormente obligar y pagar. Es un cupo en la vigencia.

- **Compromiso:** Es el acto administrativo mediante el cual la entidad afecta una parte de su apropiación para asumir una obligación. Constituye el registro de afectación del presupuesto una vez se perfecciona el contrato o factura de compra de un determinado bien o servicio
- **Obligación:** Es el monto adeudado a cargo de la entidad, producto del perfeccionamiento y cumplimiento, bien sea parcial o total de los compromisos adquiridos. Este es el concepto que se debe **proyectar** en el MFMP.
- **Pago:** Es el flujo de caja, el desembolso de tesorería que se realiza para extinguir la obligación.

#### 1.4. Identificación de rigideces y gastos inflexibles

Antes de proyectar, es crucial identificar los gastos que son de carácter obligatorio e ineludible, tales como: vigencias futuras aprobadas, servicio de la deuda, transferencias ordenadas por ley y pasivos exigibles.

### 2. Diagnóstico del gasto histórico

Para proyectar el futuro, primero debe entender el pasado. Analice el comportamiento del gasto de las últimas 4 o 5 vigencias.

- **Análisis del gasto de funcionamiento:** Evalúe su evolución y su peso relativo frente a los ingresos corrientes. Analice la dinámica por objeto de gasto. Verifique el cumplimiento histórico de los límites de la Ley 617 de 2000.
- **Análisis del servicio de la deuda:** Revise el perfil de la deuda, su costo financiero promedio y cómo ha evolucionado en el tiempo.
- **Análisis del gasto de inversión:** Este análisis debe ser programático, no por objeto de gasto. Revise en qué sectores y programas del Plan de Desarrollo se ha concentrado la inversión y cuál ha sido su nivel de ejecución.

### 3. Metodología para la proyección del gasto de funcionamiento

- **Gastos de personal:** Corresponde a todos los gastos asociados con el personal vinculado laboralmente. Servidores públicos (Ley 909 de 2004). La proyección debe partir de la planta de personal vigente. El crecimiento se basa en los incrementos salariales anuales decretados por el Gobierno Nacional y en las modificaciones de planta previstas por la administración<sup>4</sup>.
- **Adquisición de bienes y servicios:** Asociados a la compra de bienes y a la contratación de servicios, suministrados por personas naturales o jurídicas (adquisición de activos no financieros y las adquisiciones diferentes a activos). Se proyectan a partir del gasto histórico, ajustado por la inflación esperada. Aquí se pueden incorporar metas de eficiencia (ej. ahorro por compras centralizadas).

<sup>4</sup> Puede consultar en la página web de la Función Pública los decretos salariales: [https://www1.funcionpublica.gov.co/web/eva/decretos\\_salariales](https://www1.funcionpublica.gov.co/web/eva/decretos_salariales)

- **Transferencias corrientes:** Corresponden a las transacciones que realiza una dependencia de la administración a otra unidad institucional sin recibir de esta última ningún bien, servicio o activo a cambio como contrapartida directa. La mayoría están determinadas por fórmulas legales Su proyección es el resultado de aplicar dichas fórmulas.

#### Alerta de riesgo

De acuerdo con el CCPET estos 3 conceptos de gasto de funcionamiento suelen ser los más comunes para las entidades territoriales; no obstante, recuerde que los gastos de funcionamiento incluyen otros 5 conceptos: transferencias de capital, gastos de comercialización y producción, adquisición de activos financieros, disminución de pasivos y gastos por tributos, tasas, contribuciones, multas, sanciones e intereses de mora.

Por lo tanto, es fundamental determinar si en su administración alguno de estos otros conceptos tiene una dinámica que deba ser analizada para realizar las respectivas proyecciones; por ejemplo, si se ha incurrido en la circunstancia de disminución de pasivos, lo cual podría tener un efecto significativo en la situación financiera.

#### Buena práctica:

Es muy importante que identifique la autorización de vigencias futuras para funcionamiento, en particular para adquisición de bienes y servicios; por ejemplo, contratos plurianuales de servicios como vigilancia, aseo, adquisición de tecnología, etc. y que las incorpore como un gasto prioritario, teniendo en cuenta los montos anuales correspondientes al periodo del MFMP en formulación, para garantizar el respaldo a los compromisos

## 4. Metodología para la proyección del servicio de la deuda

- **Deuda vigente:** La proyección es determinística. Se debe tomar la tabla de amortización de cada crédito vigente y consolidar los pagos anuales de capital e intereses.
- **Deuda nueva:** Para el nuevo endeudamiento previsto en el MFMP, se debe modelar una tabla de amortización, utilizando supuestos prudentes sobre la tasa de interés y el plazo.
- **Riesgos:** Si tiene deuda a tasa variable (ej. indexada a la DTF) o en moneda extranjera, debe incluir en sus supuestos un factor de cobertura o de riesgo para modelar posibles incrementos en el costo del servicio<sup>5</sup>.

## 5. Metodología para la proyección del gasto de inversión

Este es el componente más estratégico del gasto. Su proyección debe ser el reflejo de las prioridades del Plan de Desarrollo, para cuya financiación se pueden prever todas las fuentes de recursos como recursos propios tributarios y no tributarios (con y sin destinación específica), SGP

---

<sup>5</sup> Para establecer un supuesto prudente sobre el costo de la deuda, se puede tomar como referencia la tasa de usura vigente, la cual se calcula a partir del Interés Bancario Corriente certificado trimestralmente por la Superintendencia Financiera de Colombia. Ver: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10829/sala-de-prensacomunicados-de-prensa-interes-bancario-corriente-10829/>.

(con sus destinaciones en cada bolsa), SGR y otras transferencias, crédito, recursos de cofinanciación, etc. Por supuesto, la proyección debe ser realista y partir de los recursos anuales realmente disponibles para inversión. Este monto se concreta solo después de atender los gastos obligatorios y prioritarios, que incluyen los gastos respaldados con rentas de destinación específica, los gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda. Es fundamental recordar que los proyectos de infraestructura que ya cuenten con autorización de vigencia futura constituyen un compromiso inflexible; sus cuotas anuales deben incorporarse en la proyección de gastos antes de determinar el "espacio fiscal" disponible para planificar nuevas inversiones.

### 5.1. El enfoque programático:

La proyección del gasto de inversión **no se debe realizar por objeto de gasto** (ej. compra de maquinaria, construcción de vías), sino por **programa o sector** (ej. "Programa de mejora de la red vial terciaria" o "Sector de agua potable y saneamiento básico"). Este enfoque garantiza la alineación directa con el Plan de Desarrollo y el Plan Plurianual de Inversiones.

### 5.2. Metodología paso a paso:

La proyección del gasto de inversión no es un cálculo único, sino un proceso de ensamble que articula las obligaciones de gasto con destinación específica y las prioridades de inversión financiadas con recursos de libre destinación. El proceso se desarrolla en los siguientes pasos:

- **Paso 1: Identificar y proyectar la inversión con destinación específica.** Este es el primer componente de su gasto de inversión total. Corresponde a todos los proyectos y programas que, por mandato constitucional o legal, por ordenanza o por acuerdo deben ser financiados con una fuente de ingresos específica. Esta inversión es, en gran medida, ineludible y su proyección debe corresponder al monto del ingreso afectado. Ejemplos: Proyectos de acueducto financiados con el SGP de Agua Potable y Saneamiento Básico; infraestructura de salud financiada con el recaudo de una Estampilla Pro-Hospital; proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR).
- **Paso 2: Calcular el espacio fiscal disponible para nueva inversión.** Este es el segundo componente, que representa su capacidad discrecional de inversión. Corresponde al flujo de recursos libres para inversión que se obtiene de la "escalera de priorización". Este cálculo mide el excedente de sus ICLD después de cubrir todos sus gastos operativos y compromisos financieros. Este monto es su capacidad real para financiar nuevos proyectos priorizados en su Plan de Desarrollo.
- **Paso 3: Distribuir el Espacio Fiscal y Consolidar la Proyección Total.** Asigne el espacio calculado en el Paso 2 entre los diferentes programas y sectores definidos como prioritarios en su Plan de Desarrollo y que no cuentan con financiación específica. La proyección total del gasto de inversión en su MFMP será la suma de los dos componentes:

$$\text{Inversión Total} = \text{Inversión con Destinación Específica (Paso 1)} + \text{Inversión Financiada con Espacio Fiscal (Paso 3)}$$

- **Paso 4: Considerar otras fuentes de financiación (Crédito).** Si las necesidades de inversión de su Plan de Desarrollo superan la capacidad de financiación con recursos propios (ingresos específicos + espacio fiscal), la brecha resultante representa

la necesidad de financiamiento con crédito. Sin embargo, la decisión de contratar nueva deuda no es automática y está estrictamente condicionada a la verificación previa de su capacidad de pago (Ley 358) y la sostenibilidad de su deuda (Ley 819), como se detalla en el Recurso A.4.

---

## A.3: Gestión de pasivos exigibles y contingentes

---

### 1. Introducción

Este documento detalla la metodología para la identificación, valoración y gestión de los pasivos exigibles y contingentes de una entidad territorial. Es el soporte técnico de la Ficha de Trabajo (f) de la *Guía práctica para la formulación del Marco Fiscal de Mediano Plazo*.

Una gestión inadecuada de estas obligaciones es una de las principales fuentes de riesgo fiscal. Pasivos no reconocidos o contingencias mal valoradas pueden generar presiones de gasto inesperadas, embargos y desequilibrios financieros que comprometen la ejecución del Plan de Desarrollo.

El objetivo de este recurso es proveer a los equipos de Hacienda, Jurídica y Planeación las herramientas conceptuales y prácticas para realizar un diagnóstico preciso y diseñar una estrategia de saneamiento y mitigación.

### 2. Gestión de pasivos exigibles

#### 2.1. Marco conceptual y normativo

- Un **pasivo exigible** es una obligación de pago cierta y legalmente constituida, causada en vigencias anteriores, que al momento de su exigibilidad **no contó con el respaldo de liquidez** suficiente en tesorería para ser pagada. En esencia, los pasivos exigibles son deudas "en firme" que la entidad debe y que representan un **déficit fiscal** heredado. El pago de estos pasivos genera una presión directa sobre el presupuesto de la vigencia actual.
- **Cuentas por pagar:** Son obligaciones causadas en la vigencia fiscal inmediatamente anterior, pero que **sí cuentan con el respaldo presupuestal y de tesorería**. Se constituyen al cierre de la vigencia para permitir el pago de las obligaciones constituidas a 31 de diciembre de la vigencia anterior. No son, en estricto sentido, un pasivo exigible en la misma categoría de riesgo.

#### 2.2. Metodología para la identificación y saneamiento

##### *Paso 1: Levantamiento del inventario*

El inventario debe ser exhaustivo. Las principales fuentes de información son:

- **Contabilidad:** Cuentas de balance que reflejen deudas y obligaciones a cargo de la ET
- **Tesorería:** Registros de obligaciones pendientes de pago.
- **Presupuesto:** Registros de compromisos no pagados de vigencias anteriores.
- **Oficina Jurídica:** Inventario de sentencias y laudos ejecutoriados pendientes de pago.
- **Contratación:** Contratos liquidados con saldos pendientes.
- **Talento Humano:** Pasivos laborales y pensionales no cubiertos.

- **Secretarías Sectoriales (especialmente Educación, Salud, Infraestructura):** Deudas con proveedores, contratistas y otros terceros específicos de cada sector.
- **Entidades Descentralizadas:** Cada entidad debe reportar su propio inventario de pasivos exigibles.

Igualmente se debe tener en cuenta para la recopilación de esta información a todas aquellas dependencias o secciones que ordenen gasto, como por ejemplo secretarías de educación y salud.

### *Paso 2: Clasificación estratégica*

Organice el inventario para la toma de decisiones:

- **Por antigüedad:** Para priorizar el pago de las deudas más antiguas, previa verificación de que no se encuentren prescritas, de conformidad a los términos previstos en la normatividad vigente.
- **Por tipo de acreedor:** (Laboral, comercial, financiero, fiscal). Esto es clave en un eventual Acuerdo de Reestructuración de Pasivos (Ley 550 de 1999).
- **Por estado:** Identificar si el pasivo ya está en cobro jurídico o si tiene medidas cautelares (embargos).

### *Paso 3: Diseño de la estrategia de saneamiento*

Una vez cuantificado el monto total, el MFMP debe definir cómo se saneará:

- **Saneamiento gradual:** Incorporar en el Plan Financiero una senda de pagos anuales, soportada con recursos propios (ICLD).
- **Acuerdos de pago:** Renegociar las condiciones con los acreedores.
- **Reestructuración de deuda pública:** Si parte de sus pasivos exigibles son con el sector financiero, se puede plantear una renegociación de las condiciones de esos créditos para mejorar el perfil de la deuda, liberar flujo de caja y destinarlo al pago de otros pasivos
- **Acuerdo de Reestructuración (Ley 550 de 1999):** Para situaciones de crisis fiscal estructural.

## 3. Gestión de pasivos contingentes

### 3.1. Marco conceptual

Un pasivo contingente es una **obligación potencial** que depende de que ocurra un evento futuro e incierto. A diferencia de un pasivo exigible (una certeza), una contingencia es un **riesgo que debe cuantificarse**. Su correcta gestión es una práctica de prevención fiscal.

### 3.2. Tipología de contingencias

- **Contingencias por procesos judiciales (las más comunes en entidades territoriales):** Obligaciones que surgirían de un fallo judicial adverso.

- **Contingencias contractuales:** Surgen de cláusulas en contratos que obligan a la entidad a realizar pagos si ocurren ciertas condiciones (ej. garantías de ingresos mínimos en una concesión, contratos de APP).
- **Contingencias por operaciones de crédito público:** Avaes o garantías otorgadas por la entidad a un tercero. Si el tercero no paga, la entidad debe asumir la deuda.

### 3.3. Metodología para la valoración

La Ley 448 de 1998 señala que la entidad territorial debe determinar la metodología de valoración para valorar sus contingencias. Dicha metodología debe ser rigurosa y permitir cuantificar los tres tipos de contingencias establecidos en la Ley 819 de 2003: judiciales, contractuales y por operaciones de crédito público.

Dado que los **procesos judiciales** son la fuente más común y de mayor impacto para las entidades territoriales, esta sección se centra en proponer una metodología base para su valoración, siguiendo los lineamientos y recomendaciones de la ANDJE<sup>6</sup>.

#### a) Construcción del Inventario de Procesos Judiciales

La Oficina Jurídica debe elaborar un inventario detallado de todos los procesos judiciales, clasificándolos por estado, monto de las pretensiones y asignando una calificación de probabilidad de fallo en contra (alta, media, baja) según criterios estandarizados. Por ejemplo, un proceso judicial con abundante jurisprudencia desfavorable y evidencia sólida en contra de la entidad podría clasificarse como de probabilidad alta (75%), mientras que un caso en etapa preliminar, con argumentos aún debatibles, se consideraría de probabilidad media (50%). Por otro lado, un litigio en el que la experiencia previa y los precedentes favorecen claramente a la entidad tendría una probabilidad baja (25%).

#### b) Cálculo de la Pérdida Fiscal Esperada (PFE)

Para valorar el riesgo, se utiliza la siguiente fórmula:

$$\text{PFE} = (\text{Valor Total de la Pretensión}) \times (\text{Probabilidad de Fallo en Contra})$$

Es importante que el valor total de la pretensión sea indexado desde la fecha de la demanda hasta la fecha en la que se realiza el cálculo de la PFE.

La probabilidad empleada debe ser un porcentaje definido por el equipo jurídico, siguiendo la categorización mencionada.

La suma de las PFE de todos los procesos judiciales constituye el valor total del pasivo contingente judicial. Este análisis es fundamental porque permite anticipar el posible impacto fiscal de los litigios pendientes, facilitando así una gestión financiera responsable y la toma de decisiones informadas sobre provisiones y estrategias de mitigación. De esta manera, la organización puede asignar recursos de manera eficiente y fortalecer su sostenibilidad fiscal a largo plazo.

---

<sup>6</sup> La metodología vigente se encuentra detallada en la **Resolución 431 del 28 de julio de 2023** de la ANDJE.

## 4. El Fondo de Contingencias Territorial

### 4.1. ¿Por qué se debe constituir?

La Ley 448 de 1998 y la jurisprudencia han señalado la obligación de que las entidades territoriales constituyan mecanismos para cubrir sus pasivos contingentes. Para ello se crea el Fondo de Contingencias, como una cuenta especial sin personería jurídica administrada para atender estas obligaciones contingentes. **No es una opción, es un imperativo de la gestión fiscal responsable.**

### 4.2. Constitución y fondeo:

Se crea mediante acto administrativo, acuerdo del concejo municipal u ordenanza departamental y en el mismo acto se indican las rentas que se destinarían a su fondeo. Se debe tener en cuenta que el fondo se puede financiar con un porcentaje de los ICLD, recursos del Balance (excedentes financieros de vigencias anteriores), excedentes de tesorería, y recursos de capital como la venta de activos. Por ejemplo, el municipio X destina anualmente el 2% de sus ICLD al fondo de pasivos contingentes mediante acuerdo del concejo municipal, asegurando la disponibilidad de recursos para afrontar eventualidades. El fondeo puede provenir de un porcentaje de ahorro, de los ingresos corrientes o de excedentes de tesorería, constituyendo una política de ahorro recurrente y sistemática.

### 4.3. Uso de los recursos:

Deben existir reglas claras que definan cuándo y cómo se pueden emplear los recursos del fondo. Por ejemplo, los recursos deben utilizarse únicamente para cubrir fallos judiciales en firme que obliguen a la entidad al pago de sumas determinadas. Además, se permite su uso para conciliaciones aprobadas por la autoridad competente, siempre que cumplan los requisitos legales establecidos y estén debidamente documentadas. Para que un pago proceda, la obligación contingente debió haber sido **previamente valorada e incluida en el inventario de riesgos** de la entidad.

Para el adecuado manejo presupuestal de las contingencias, las entidades deben incorporar en sus presupuestos de servicio de la deuda las apropiaciones necesarias para cubrir las posibles pérdidas derivadas de obligaciones contingentes. Es fundamental que el reglamento del fondo especifique los procedimientos de autorización, registro y control, previniendo interpretaciones ambiguas y garantizando la transparencia en la gestión de los recursos.

 Utilice la herramienta prediseñada para el inventario y valoración en el Recurso B. Herramienta MFMP para Entidades Territoriales (Excel).

---

## A.4: Análisis de la sostenibilidad de la deuda y la capacidad de pago

---

### 1. Introducción

Este documento proporciona el marco técnico para evaluar la sostenibilidad de la deuda pública territorial, en cumplimiento de la Ley 358 de 1997 y la Ley 819 de 2003. Sirve como complemento detallado a la Ficha de Trabajo (b) de la *Guía práctica para la formulación del Marco Fiscal de Mediano Plazo*.

La deuda pública no es inherentemente negativa; es una herramienta legítima para apalancar el desarrollo y financiar proyectos de inversión de gran envergadura que no podrían ejecutarse con los recursos de una sola vigencia. Sin embargo, su uso debe ser responsable y sostenible.

El objetivo de esta guía es orientar a los equipos técnicos en la aplicación correcta de los indicadores de ley, la interpretación de sus resultados y la proyección de una senda de endeudamiento que sea compatible con la capacidad de pago de la entidad.

### 2. La sostenibilidad fiscal como marco del análisis

#### 2.1. El superávit primario: el motor del pago de la deuda

Como se establece en la guía principal, el superávit primario es el indicador fundamental de la sostenibilidad, ya que representa el ahorro que genera la entidad antes de destinar recursos al pago de intereses. La fórmula es la siguiente:

$$\text{Superávit Primario} = \text{Ingresos Corrientes} + \text{Recursos de Capital (sin considerar desembolsos de crédito, privatizaciones o capitalizaciones)} - (\text{Gastos de Funcionamiento} + \text{Gastos de Inversión} + \text{Gastos de Operación Comercial})$$

Por ejemplo, si una entidad territorial tiene ingresos corrientes de 100 millones, recursos de capital (sin crédito ni privatizaciones o capitalizaciones) de 20 millones, gastos de funcionamiento de 80 millones y gastos de inversión de 30 millones y no tiene gastos de operación comercial, el cálculo sería:

$$\text{Superávit Primario} = (100 + 20) - (80 + 30) = 120 - 110 = 10 \text{ millones}$$

Una senda de endeudamiento se considera sostenible si, en el mediano y largo plazo, la entidad es capaz de generar metas de superávit primario suficientes para cubrir, al menos, los intereses de su deuda. Si el superávit primario es mayor al pago de intereses, la entidad tendrá la capacidad de amortizar capital, lo que fortalece su posición financiera. Por ejemplo, si el pago de intereses anual es de 8 millones y el superávit primario es de 10 millones, la entidad no solo cubre sus intereses, sino que dispone de un margen para reducir el saldo de la deuda.

## 2.2. Deuda pública para inversión

Salvo contadas excepciones (como créditos de tesorería para iliquidez transitoria durante la misma vigencia fiscal u operaciones de manejo de deuda), las operaciones de crédito público en las entidades territoriales deben destinarse exclusivamente a financiar gastos de inversión. La ley prohíbe endeudarse para financiar gastos de funcionamiento. Esta prohibición busca evitar que las entidades territoriales comprometan su estabilidad financiera futura al utilizar recursos prestados para cubrir gastos recurrentes, lo que podría generar riesgos de insolvencia y limitar la capacidad de inversión en el futuro. Así, la norma promueve el uso responsable de la deuda, reservándola para proyectos que generen valor y desarrollo sostenible.

## 3. Indicadores de capacidad de pago (Ley 358 de 1997)

La ley define la capacidad de pago a través de dos indicadores que operan como un "semáforo". El cálculo de estos indicadores es un requisito legal ineludible antes de contratar cualquier nueva operación de crédito.

### 3.1. Indicador de Solvencia: Intereses / Ahorro Operacional

Fórmula	Total de Intereses / Ahorro Operacional
Objetivo	Mide qué porcentaje del ahorro operacional de la entidad se destina a pagar intereses. Es un indicador de la presión de la deuda sobre la liquidez de corto plazo.
Componentes	<ul style="list-style-type: none"><li>• <u>Total de Intereses</u>: Incluye los intereses pagados y los intereses causados, entendiendo estos últimos únicamente como aquellos devengados durante el año fiscal actual, tanto de la deuda vigente como de los que generaría el nuevo crédito durante su primer año.</li><li>• <u>Ahorro Operacional</u>: Se calcula como Ingresos Corrientes menos Gastos de Funcionamiento<sup>7</sup>.</li></ul>
Umbral Legal	No debe superar el 60%. Una entidad cuya proyección supere este límite requerirá un procedimiento específico para acceder a crédito interno, según su categoría. El procedimiento detallado se explica en la sección 3.3 sobre el semáforo de endeudamiento.
Ejemplo	Total de intereses pagados y causados: \$20 millones; ahorro operacional: \$100 millones  Indicador: $20 / 100 = 0,20$ , es decir, el 20% del ahorro operacional se destina al pago de intereses.

<sup>7</sup> El párrafo del artículo 2 de la Ley 358 de 1997 indica que "los salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social se considerarán como gastos de funcionamiento, aunque se encuentren presupuestados como gastos de inversión".

Interpretación	Permite evaluar la presión que ejerce el servicio de la deuda sobre la capacidad de la entidad para generar ahorro. Un indicador bajo demuestra solidez y capacidad para absorber el costo financiero.
----------------	--

### 3.2. Indicador de sostenibilidad: Saldo de la Deuda / Ingresos Corrientes

<b>Fórmula</b>	<b>Saldo Total de la Deuda / Ingresos Corrientes</b>
Objetivo	Mide el tamaño de la deuda en relación con la capacidad anual de la entidad para generar ingresos corrientes, permitiendo evaluar la sostenibilidad financiera a largo plazo.
Componentes	<p><b>Saldo Total de la Deuda:</b> deuda financiera directa vigente más nuevo crédito a contratar y las obligaciones contingentes de operaciones de crédito (computadas por un porcentaje de su valor), menos (-) los activos financieros que respaldan la deuda.</p> <p><b>Ingresos Corrientes (depurados para Ley 358):</b> Se refiere a los ingresos de la entidad que reflejan su verdadera capacidad recurrente para generar recursos disponibles para servir la deuda. En este sentido corresponde a los ingresos corrientes<sup>8</sup> de la vigencia fiscal anterior, restando todos los ingresos que no son de libre disposición o que no tienen vocación de permanencia para el pago de deuda. Las exclusiones clave son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos del Sistema General de Regalías (SGR).</li> <li>• Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para Salud y Educación.</li> <li>• Otros recursos con destinación específica que por normativa no pueden ser pignorados.</li> <li>• Ingresos comprometidos por Vigencias Futuras.</li> <li>• Recursos extraordinarios, del balance, transferencias no recurrentes y recursos del crédito.</li> </ul>
Umbral Legal	No debe superar el 100%. Al igual que con el indicador de intereses, el proceso de autorización ante el MHCP por superar este umbral varía según la categoría de la entidad territorial, como se especifica en la sección 3.3.
Ejemplo	Saldo total de la deuda: \$80 millones; ingresos corrientes: \$100 millones; indicador: $80 / 100 = 0,80$ (80%).

<sup>8</sup> Los ingresos corrientes de los que trata la Ley 358 de 1997 difieren de los ingresos corrientes que se especifican en el estatuto de Presupuesto. De conformidad con el párrafo del artículo 2 de dicha norma, se consideran ingresos corrientes: “*los tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales, las participaciones en la renta de la nación, los recursos del balance y los rendimientos financieros*”. Asimismo, es importante interpretar este artículo íntegramente con las especificaciones normativas relativas a ciertos ingresos territoriales que no pueden ser utilizados para financiar deuda.

Interpretación	Permite visualizar la proporción de endeudamiento sobre la capacidad real de generación de ingresos recurrentes y disponibles. Un indicador bajo sugiere una mayor capacidad para asumir nuevas obligaciones de deuda a futuro.
----------------	---

### 3.3. Interpretación conjunta: el semáforo

Condición	Acción de la Entidad
<b>Luz Verde (Autonomía para crédito interno)</b>  Ambos indicadores (Intereses/AO y Saldo/IC) se mantienen por debajo de sus umbrales legales (60% y 100%).	Puede contratar crédito interno de forma autónoma, sin requerir autorización del MHCP.
<b>Luz Roja (Requiere autorización)</b>  Al menos uno de los indicadores supera su umbral legal.	El requisito de autorización de crédito del MHCP se aplica de la siguiente manera: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para departamento y municipios de categorías Especial a 2da: La entidad debe demostrar que cuenta con una calificación de riesgo crediticio mínima para poder tramitar la autorización de nuevo crédito interno.</li> <li>• Para categorías 3ra a 6ta: La entidad debe suscribir un plan de desempeño como requisito para obtener la autorización del MHCP.</li> </ul>

Todo endeudamiento externo de una entidad territorial requiere autorización del MHCP, independientemente de la instancia o semáforo en que esté.

## 4. La proyección de la sostenibilidad en el MFMP

No basta con calcular el semáforo para la vigencia actual; el MFMP exige una visión de mediano plazo que permita anticipar riesgos y tomar decisiones informadas.

- **Proyección de los indicadores:** La entidad debe proyectar la evolución de los indicadores de la Ley 358 de 1997 para los próximos 10 años y, de ser posible, para todo el plazo del crédito más largo contratado. Por ejemplo, si la razón de sostenibilidad de la deuda proyecta un aumento por encima del límite legal en el año 4, la entidad deberá ajustar su política de endeudamiento antes de asumir un nuevo crédito, evitando así entrar en estado crítico. Es fundamental que estas proyecciones y evaluaciones se actualicen al menos una vez al año o cuando ocurran cambios significativos en el entorno económico o en la estructura de la deuda.

- **Perfil del servicio de la deuda:** El MFMP debe incluir una tabla que muestre, para cada uno de los próximos 10 años, el cronograma de pagos de capital e intereses de la deuda vigente y proyectada. Esto permite identificar, por ejemplo, si en el año 6 se concentra el mayor pago de servicio de la deuda y anticipar medidas para gestionar esa presión sobre el flujo de caja.
- **Gestión de riesgos financieros:** Si la entidad tiene deuda contratada a tasa variable (como DTF o IBR) o en moneda extranjera, el análisis debe incorporar una evaluación de estos riesgos y las estrategias para mitigarlos. Para cuantificar este riesgo en las proyecciones, se recomienda utilizar como supuesto un escenario de estrés para la tasa de interés. Una referencia técnica para esto es la tasa de usura, calculada a partir del Interés Bancario Corriente (IBC) que la Superintendencia Financiera de Colombia certifica trimestralmente<sup>9</sup>. Instrumentos como los swaps de tasa de interés pueden ser utilizados para reducir la exposición a estos cambios; un canje permite intercambiar condiciones de pago entre dos partes, proporcionando mayor estabilidad financiera a la entidad. Es recomendable revisar periódicamente estas estrategias y ajustarlas en función de la evolución del mercado y de la posición financiera de la entidad.

---

<sup>9</sup> Ver el Interés Bancario Corriente certificado trimestralmente por la Superintendencia Financiera de Colombia. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10829/sala-de-prensacomunicados-de-prensa-interes-bancario-corriente-10829/>.

---

## A.5: Guía para el análisis del sector descentralizado

---

### 1. Introducción

Este documento proporciona la metodología detallada para el análisis del sector descentralizado, un requisito establecido por el literal h) del Artículo 5 de la Ley 819 de 2003 (modificado por la Ley 2294 de 2023 - PND 2022-2026). Sirve como complemento técnico a la Ficha de Trabajo (h) de la *Guía práctica para la formulación del Marco Fiscal de Mediano Plazo*.

La gestión de las Entidades Descentralizadas (EDs) tiene un impacto directo y contingente en las finanzas de la entidad territorial (departamento, distrito o municipio). Un déficit operativo, un pasivo laboral creciente, o un fallo judicial adverso en una ED pueden generar una presión fiscal significativa y no prevista para la administración central.

El objetivo de este recurso es guiar a los equipos técnicos en la identificación de riesgos fiscales latentes en este sector y la formulación de planes de acción para mitigar su impacto en la sostenibilidad del ente principal.

### 2. El inventario y clasificación de entidades descentralizadas

#### 2.1. Identificación y clasificación

El primer paso es elaborar un listado completo de todas las entidades bajo responsabilidad o supervisión de la entidad territorial. Se recomienda identificar y verificar los actos administrativos de creación de entidades descentralizadas y utilizar como referencia los registros oficiales, como el Código Único Institucional (CUIN), los cuales pueden consultarse en la página oficial del Ministerio correspondiente y permiten identificar la razón social, NIT y tipo de entidad de cada organización. Para el listado, es fundamental extraer información clave como el nombre legal, tipo de entidad, número de identificación tributaria (NIT) y sector de actividad.

A continuación, se sugiere clasificar las entidades según su tipo institucional, incluyendo ejemplos prácticos para mayor claridad:

- Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE): por ejemplo, Empresa de Acueducto.
- Sociedades de Economía Mixta (SEM): por ejemplo, Sociedad de Desarrollo Urbano.
- Establecimientos Públicos (EP): por ejemplo, Instituto de Cultura.
- Empresas Sociales del Estado (ESE): por ejemplo, Hospital Municipal.
- Unidades Administrativas Especiales: por ejemplo, Unidad de Gestión de Riesgos.
- Instituciones educativas y universidades: por ejemplo, Universidad Distrital.

#### 2.2. Información clave requerido de las ED

Para realizar un análisis riguroso que cumpla con los requisitos del literal h) del Artículo 5 de la Ley 819 de 2003, es fundamental que la entidad territorial solicite a cada una de sus ED un

conjunto de información estandarizada. Esta información es la materia prima para evaluar tanto la salud financiera individual de cada ED como su impacto consolidado en el MFMP.

Se recomienda solicitar formalmente, a través de la Junta Directiva o mediante una circular de la Secretaría de Hacienda, la siguiente información:

- **Estados financieros auditados de los últimos tres años: Si no cuenta** con esta información en algún repositorio de información o la consulta en el CHIP, solicítela. Le permite analizar la tendencia histórica del desempeño operativo y la estructura patrimonial.
- **Inventario detallado de pasivos exigibles y contingentes:** Es crucial que este inventario diferencie claramente los *pasivos de* las descentralizadas para una correcta consolidación y gestión del riesgo.
- **Detalle de litigios en curso y su estado procesal:** Incluir una valoración de la probabilidad de fallo en contra (alta, media, baja) y la estimación de la pérdida fiscal esperada (PFE) por cada proceso relevante.
- **Planes de mitigación de riesgos y medidas correctivas (si existen):** Si una entidad ya tiene identificados riesgos operativos o financieros, se debe solicitar el plan de acción que está implementando para gestionarlos.
- **Proyecciones financieras y de flujo de caja a tres años (o más si está disponible):** Este es un insumo más estratégico. Permite anticipar futuras necesidades de transferencias o rescates financieros y evaluar la sostenibilidad de la entidad a mediano plazo.
- **Información detallada sobre transferencias y subsidios recibidos del nivel central y su ejecución:** Permite calcular el nivel de dependencia financiera y evaluar la eficiencia en el uso de los recursos transferidos por la entidad territorial.

### 2.3. Mapeo de la relación financiera

Es fundamental comprender cómo se relaciona la entidad central con cada ED (Entidad Descentralizada). Para ello, realice un mapeo de:

- Las **transferencias recurrentes** que la administración central realiza a la ED, como aportes o subsidios. Ejemplo: subsidios anuales asignados para cubrir gastos operativos de una empresa social del estado.
- Las **garantías o avales** otorgados por el ente principal a la ED para operaciones de crédito. Ejemplo: avales concedidos por el gobierno central para créditos bancarios solicitados por una sociedad de economía mixta.
- El **impacto contingente**, entendido como las posibles obligaciones futuras que podrían materializarse bajo ciertas condiciones, sobre los pasivos y compromisos del ente principal. Ejemplo: el pago de indemnizaciones si la ED pierde un litigio importante que fue avalado por la entidad central.

### 3. Evaluación financiera individual y consolidada

#### 3.1. Evaluación financiera individual

Analice los principales resultados financieros y contables de cada ED para determinar su viabilidad:

- **Resultado operativo y fiscal:** Evalúa la diferencia entre los ingresos y los gastos de la entidad. Un resultado positivo señala excedente, mientras que uno negativo evidencia déficit.  
Ejemplo: Si una ED registra ingresos de 500 millones y gastos de 450 millones, el resultado operativo es +50 millones, lo que refleja capacidad de generar excedentes.
- **Liquidez:** Mide la capacidad de la entidad para cubrir sus obligaciones a corto plazo, calculando la relación entre los activos líquidos y los pasivos corrientes.  
Ejemplo: Si una ED tiene activos líquidos por 100 millones y pasivos corrientes por 50 millones, su liquidez es 2 ( $100/50=2$ ), lo que indica buena capacidad de pago a corto plazo.
- **Solvencia:** Indica la capacidad de la entidad para cumplir con todos sus compromisos financieros, comparando el total de activos con el total de pasivos.  
Ejemplo: Si una ED cuenta con activos totales por 300 millones y pasivos totales por 150 millones, su solvencia es 2 ( $300/150=2$ ), señalando que dispone del doble de activos respecto a sus deudas.
- **Dependencia financiera:** Analiza la proporción de recursos que la ED recibe de la administración central en relación con sus ingresos propios, evidenciando el grado de autonomía financiera o dependencia.  
Ejemplo: Si el 70% de los ingresos de una ED provienen de transferencias y solo el 30% de ingresos propios, la dependencia financiera es alta y la viabilidad a largo plazo puede estar comprometida.

#### 3.2. Riesgos contingentes generados por las EDs

Identifique los riesgos que, al materializarse, podrían afectar de forma relevante el presupuesto del ente territorial:

- **Pasivos contingentes:** Se refieren a obligaciones potenciales que pueden surgir de litigios, demandas laborales, contractuales o de responsabilidad extracontractual. Por ejemplo, una ED puede enfrentar una demanda laboral colectiva y, si el fallo es adverso, verse obligada a pagar indemnizaciones significativas, lo cual impactaría directamente las finanzas del ente principal.
- **Riesgos operativos:** Engloban situaciones donde la ED experimenta déficits estructurales de forma recurrente, lo que la obliga a depender de rescates financieros por parte del ente central. Por ejemplo, en 2022 una entidad descentralizada requirió un rescate financiero por una caída abrupta en sus ingresos propios debido a la pérdida de contratos clave, generando presión adicional sobre el presupuesto general.

- **Riesgos de deuda:** Se producen cuando la ED no puede cumplir con el pago de sus obligaciones crediticias, lo que puede activar garantías o avales otorgados por la administración central. Un caso reciente ocurrió cuando una ED dejó de pagar un crédito bancario y, al ejecutarse la garantía, el ente principal debió asumir el pago, afectando sus indicadores de deuda y liquidez.

### 3.3. El efecto dominó: impacto en los indicadores fiscales del ente principal

Para dar cumplimiento a lo indicado por el literal h del artículo 5 de la Ley 819 de 2003, que solicita analizar la situación financiera de las entidades del sector descentralizado y su impacto contingente en el resultado de los indicadores de las normas de responsabilidad fiscal territorial, revise cómo la materialización de riesgos del sector descentralizado puede afectar:

- **Impacto en Superávit Primario (Ley 819 de 2003):** Un rescate financiero a una ED reduce el superávit primario del ente principal.
- **Impacto en Capacidad de Pago (Ley 358 de 1997):** Una garantía activada se suma al saldo de la deuda del ente principal, afectando los indicadores de solvencia y sostenibilidad.


El MFMP debe simular el efecto de la materialización de los riesgos sobre los indicadores de sostenibilidad fiscal del nivel central. Por ejemplo, si se otorga un rescate financiero de 100 millones a una Entidad Descentralizada (ED), el superávit primario del ente principal disminuirá en ese mismo monto. Asimismo, si se activa una garantía por 50 millones debido a la incapacidad de pago de una ED, esta suma se añadirá al saldo de la deuda del ente principal, impactando directamente los indicadores de solvencia y sostenibilidad.

## 4. Medidas de mitigación y plan de acción

Con base en el diagnóstico, clasifique las EDs según criterios objetivos de viabilidad y defina las medidas estratégicas necesarias para cada caso:

- **Continuidad:** Entidades con resultados financieros positivos de manera continua durante los últimos tres años y cumplimiento consistente de los principales indicadores de gestión y transparencia. Por ejemplo, la entidad A ha mantenido superávit operativo y altos niveles de eficiencia administrativa, por lo que se recomienda su continuidad sin intervención.
- **Apoyo:** Entidades que, aunque presentan dificultades puntuales, cumplen parcialmente con los indicadores y muestran potencial de mejora. Se plantean aportes condicionados a planes de ajuste y metas verificables. Por ejemplo, la entidad B recibió apoyo financiero condicionado a la reducción de costos y mejora de la cartera, logrando revertir su tendencia deficitaria en dos años.
- **Reestructuración:** Entidades con resultados financieros negativos recurrentes pero que poseen justificación social o sectorial relevante. Requieren cambios operativos, en gobierno corporativo o incluso fusiones. Por ejemplo, la entidad X fue reestructurada mediante la fusión con Y, logrando eficiencia operativa y reducción de gastos al integrar funciones administrativas.

- **Liquidación:** Entidades con patrimonio negativo sostenido, inviabilidad financiera comprobada y sin impacto social relevante. Por ejemplo, la entidad Z fue liquidada tras determinarse su inviabilidad y un bajo impacto en la prestación de servicios, liberando recursos para otras áreas prioritarias.
- **Medidas de fortalecimiento institucional:**
  - Fortalecimiento del sistema de supervisión y control sobre las EDs, estableciendo indicadores claros de alerta.
  - Revisión periódica de esquemas de subsidios, priorizando aquellos con mayor impacto social demostrado.
  - Mejoramiento de procesos contables y presupuestales, incluyendo capacitación técnica para los equipos financieros.
  - Implementación de alertas financieras tempranas, como la activación automática de planes de ajuste si se detectan desviaciones significativas. Por ejemplo, el uso de estos mecanismos permitió identificar a tiempo el deterioro en la situación de la entidad W, evitando un rescate mayor.

 : Para información detallada y ejemplos específicos del sector salud y educación, consulte el Recurso de Profundización **A.7: Guía sectorial para finanzas de la salud, la educación, agua potable y saneamiento básico, y el plan de alimentación escolar.**

---

## A.6: Metodología para la gestión integral de riesgos fiscales

---

### 1. Introducción

Este documento está dirigido a los equipos técnicos de planeación financiera y gestión presupuestal de las entidades territoriales, así como a las personas responsables de supervisar y elaborar el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Proporciona la metodología para la identificación, valoración y gestión de los riesgos fiscales, en línea con las mejores prácticas y los requisitos del **literal h) del Artículo 5 de la Ley 819 de 2003**. Sirve como complemento técnico a las secciones de riesgos de la Guía práctica para la formulación del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La gestión de riesgos fiscales es un componente esencial de la planificación financiera moderna, ya que permite a las entidades territoriales anticipar y mitigar el impacto de eventos adversos que podrían desviar las finanzas públicas de su senda de sostenibilidad. Por ejemplo, la identificación temprana de riesgos fiscales permitió a la entidad X ajustar su presupuesto y evitar un déficit significativo tras una caída inesperada en los ingresos tributarios.

El objetivo de este recurso es guiar a los equipos técnicos en la implementación de un proceso estructurado de gestión de riesgos, permitiendo la construcción de un MFMP más robusto, resiliente y creíble.

### 2. Fundamentos de la gestión de riesgos fiscales

#### 2.1. ¿Qué es un riesgo fiscal?

Un riesgo fiscal es cualquier evento o condición, previsible o no, que al materializarse puede generar una desviación negativa y significativa<sup>10</sup> en los resultados fiscales (ingresos, gastos, balance) respecto a lo proyectado en el Plan Financiero. Por ejemplo, un riesgo fiscal puede ser una caída inesperada en la actividad económica que reduzca los ingresos, o un desastre natural que incremente drásticamente el gasto público en la entidad territorial.

#### 2.2. Tipología de riesgos fiscales territoriales

La clasificación de los riesgos fiscales según su origen permite organizar y comprender mejor las amenazas que enfrentan las entidades territoriales. A continuación, se presentan los principales tipos de riesgo, cada uno con una breve explicación y ejemplos ilustrativos:

- **Riesgos macroeconómicos:** Son aquellos derivados de factores económicos a nivel nacional o internacional que pueden afectar las finanzas públicas de una entidad. Por ejemplo, una caída en el crecimiento del PIB puede traducirse en menor recaudo tributario, como ocurrió durante la crisis financiera global de 2008. Otros ejemplos

---

<sup>10</sup> Una variación significativa podría entenderse como aquella que tiene un tamaño de más del 10% de los ingresos corrientes o los ingresos tributarios de la entidad territorial.

incluyen una inflación inesperada que eleva el costo de bienes y servicios contratados por la entidad, o variaciones en las tasas de interés que incrementan el servicio de la deuda pública.

- **Riesgos por desastres naturales:** Estos riesgos surgen de eventos climáticos o geológicos impredecibles, como inundaciones, terremotos o sequías, que pueden destruir infraestructura crítica y generar gastos extraordinarios. Un caso real es el impacto del huracán Iota en 2020, que obligó a varias entidades a reasignar recursos para atender emergencias y reconstrucción.
- **Riesgos de litigios y contingencias judiciales:** Se presentan cuando existen procesos legales en curso o fallos adversos que pueden obligar a la entidad a realizar pagos no presupuestados o a asumir responsabilidades financieras. Por ejemplo, una sentencia judicial que ordene el pago de indemnizaciones a terceros, como sucedió en casos de demandas laborales colectivas. (Más detalle en el Recurso A.3: Gestión de pasivos exigibles y contingentes).
- **Riesgos del sector descentralizado:** Surgen en el contexto de empresas sociales del Estado (ESEs), empresas industriales y comerciales del Estado (EICEs), y otras entidades descentralizadas cuya situación financiera puede afectar las cuentas de la administración central. Un ejemplo sería cuando un hospital público acumula deudas insostenibles y requiere un rescate financiero por parte del gobierno territorial. (Más detalle en el Recurso A.5: Guía para el análisis del sector descentralizado).
- **Riesgos de gobernanza o gestión:** Se relacionan con debilidades internas en los sistemas de información, procesos de contratación, control fiscal o gestión de activos. Por ejemplo, la falta de controles efectivos puede llevar a sobrecostos en proyectos de infraestructura, como se ha documentado en auditorías de entidades territoriales.

Esta aproximación facilita una visión integral de los riesgos fiscales, apoya la priorización de acciones y promueve la toma de decisiones informada por parte de los equipos técnicos.

### 3. Proceso de gestión integral de riesgos en 6 pasos

Se recomienda aplicar una estrategia estructurada para la gestión integral de riesgos fiscales, donde cada paso cumple una función clave para fortalecer la toma de decisiones y la sostenibilidad de las finanzas públicas:

#### 3.1. Identificación.

Elaborar un inventario completo de los riesgos fiscales a los que está expuesta la entidad, basándose en antecedentes históricos, análisis sectoriales, contratos vigentes y el mapa de procesos judiciales. Identificar de manera exhaustiva permite no omitir amenazas relevantes y anticiparse de forma proactiva.

#### 3.2. Evaluación y cuantificación.

Estimar la probabilidad de ocurrencia y el impacto fiscal potencial de cada riesgo. La evaluación y cuantificación permiten asignar recursos de manera eficiente y anticipar posibles contingencias,

facilitando la priorización en la respuesta ante eventos adversos. Puede construir un recurso gráfico como una matriz de riesgos:

***Matriz de Riesgos.** Clasificar los riesgos en una matriz de probabilidad vs. impacto (por ejemplo, bajo-bajo, alto-alto) para priorizar aquellos que requieren mayor atención. Esta herramienta ayuda a visualizar la exposición global y orienta estrategias diferenciadas según el nivel de prioridad.*

### 3.3. Divulgación.

El MFMP debe incluir un resumen del mapa de riesgos fiscales, presentando de forma transparente los principales desafíos para la sostenibilidad fiscal. La divulgación promueve la rendición de cuentas y facilita el control social sobre la gestión del riesgo.

### 3.4. Prevención y mitigación.

Diseñar e implementar acciones para reducir la probabilidad de ocurrencia o el impacto del riesgo. Prevenir y mitigar son esenciales para evitar materializaciones costosas. Ejemplos:

- Fortalecer la asesoría jurídica para riesgos judiciales, como demandas laborales o contractuales.
- Mejorar la supervisión de las Entidades Descentralizadas (EDs), como hospitales públicos o empresas de servicios.
- Mantener actualizado el Plan de Gestión de Riesgo departamental/distrital/municipal Ley 1523 de 2012.
- Invertir en infraestructura resiliente para enfrentar desastres naturales.
- Para riesgos regulatorios, actualizar el marco normativo interno y realizar capacitaciones periódicas al personal para anticipar cambios legislativos.
- En riesgos tecnológicos, implementar sistemas de respaldo y ciberseguridad para proteger la información financiera.

### 3.5. Transferencia de riesgos.

Para ciertos riesgos, puede ser más eficiente transferir el impacto financiero a un tercero. Esto reduce el efecto directo sobre las finanzas públicas y aporta previsibilidad. Ejemplos:

- Contratación de seguros para bienes públicos y protección ante desastres catastróficos.
- Estructuración de garantías financieras con instituciones externas.
- Externalización de servicios tecnológicos para disminuir la exposición a fallas operativas.

### 3.6. Gestión residual.

Para los riesgos que no se pueden mitigar o transferir completamente, la estrategia es la retención, que debe gestionarse activamente. La gestión residual ayuda a mantener capacidad de respuesta y minimizar el daño ante lo inesperado. Ejemplos:

- Creación de un fondo para emergencias para disponer de recursos líquidos en caso de que se materialicen eventos adversos (Ver ejemplo en la sección 3.3 para el caso de riesgos de desastres).
- Monitoreo constante de los riesgos residuales mediante sistemas de información actualizados.

De esta manera, el proceso no solo ordena las acciones, sino que permite entender la lógica y el aporte de cada etapa en el marco de la sostenibilidad fiscal y la protección patrimonial de la entidad territorial.

## 4. Herramientas y recomendaciones operativas

### 4.1. La matriz de riesgos como herramienta central

**La matriz de riesgos como herramienta central:** Esta herramienta es esencial para identificar, documentar y gestionar los riesgos financieros y operativos de la entidad. Cada riesgo registrado en la matriz se describe detalladamente, incluyendo elementos clave que facilitan su seguimiento y control. A continuación se explican los componentes principales de la matriz y su importancia:

- **Descripción del riesgo:** Permite identificar claramente el evento o situación que podría afectar negativamente a la entidad. Ejemplo: Incumplimiento de obligaciones tributarias.
- **Probabilidad (Baja, Media, Alta):** Ayuda a priorizar los riesgos según la posibilidad de que se materialicen. Por ejemplo, en el caso anterior, la probabilidad puede ser Media.
- **Impacto Fiscal Estimado (\$):** Refleja las posibles consecuencias económicas si el riesgo ocurre, lo que facilita la planificación financiera.
- **Medida de mitigación propuesta:** Indica las acciones concretas destinadas a reducir la probabilidad o el impacto del riesgo. Para el ejemplo sería: Capacitación periódica al personal.
- **Área responsable del seguimiento:** Señala quién monitoreará y actualizará la información del riesgo, asegurando la responsabilidad compartida. En este caso: Departamento de Finanzas.

La utilización de la matriz no solo da orden y claridad al proceso, sino que incrementa la transparencia y permite a la entidad anticipar y responder con eficacia a los desafíos fiscales y operativos.

### 4.2. Planes de contingencia fiscal

Para los riesgos de mayor criticidad (por ejemplo, aquellos con alta probabilidad y alto impacto), es fundamental elaborar planes de contingencia bien estructurados que incluyan:

- **Evento activador:** Definición precisa de la circunstancia que pondría en marcha el plan. Ejemplo: La notificación oficial de una auditoría fiscal extraordinaria o la detección de un incumplimiento normativo relevante.
- **Acciones de respuesta:** Enumeración clara de los pasos a seguir ante la materialización del riesgo. Ejemplo: Implementar un ajuste inmediato al presupuesto operativo, activar el

fondo de emergencia, o establecer comunicación directa con las autoridades reguladoras para clarificar la situación.

- **Responsables y mecanismos de activación:** Identificación de las personas o áreas encargadas de tomar decisiones y detallar cómo se notificará y coordinará la respuesta. Ejemplo: La secretaría de ambiente o de planeación, o quienes hagan sus veces, será responsable de activar el plan, notificando al Consejo de gobierno y convocando a una reunión extraordinaria en un plazo no mayor a 24 horas.

Mantener este nivel de detalle y claridad en la definición de cada componente del plan de contingencia facilita su comprensión y aplicación efectiva. Asimismo, al documentar procesos relacionados con la gestión de riesgos, se recomienda especificar ejemplos concretos adaptados a los riesgos propios de la organización, lo que incrementa la utilidad práctica y la capacidad de respuesta ante situaciones adversas.

### 4.3. Estrategias de Protección Financiera (EPFRD) para riesgos por desastres

Para los riesgos que no se pueden mitigar o transferir completamente, como los desastres naturales, se recomienda contar con una estrategia de financiación robusta. La mejor práctica es adoptar el enfoque de capas promovido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su Estrategia de Protección Financiera (EPFRD)<sup>11</sup>, en articulación con la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD:

- **Capa 1 Retención (para eventos recurrentes):** La primera línea de defensa financiera son los recursos propios. La estrategia consiste en asegurar la disponibilidad de liquidez para una respuesta inmediata.
  - **Instrumento clave: El Fondo de Contingencias Territorial para la Gestión del Riesgo.** Este es el mecanismo idóneo para acumular y ejecutar recursos de manera ágil. No debe confundirse con el Fondo de Contingencias para pasivos judiciales de la Ley 448. Su objetivo es la respuesta a emergencias.
- **Capa 2 - Transferencia (para eventos de impacto medio):** Cuando el costo potencial del desastre supera la capacidad de sus fondos, se debe transferir el riesgo.
  - **Instrumento clave: Contratación de seguros.** Esto incluye pólizas para activos de infraestructura clave (colegios, hospitales, acueductos) o seguros paramétricos que se activan con base en la intensidad de un evento (ej. nivel de lluvia, magnitud de un sismo).
- **Capa 3 - Recursos Ex-Post (para eventos catastróficos):** Para desastres de gran escala, las entidades territoriales dependen de los mecanismos nacionales de financiación.

---

<sup>11</sup> Esta metodología de gestión financiera basada en la estratificación del riesgo por capas (retención, transferencia y financiamiento ex-post) corresponde a los lineamientos técnicos promovidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco Mundial. Para consultar el marco conceptual y un ejemplo detallado de su aplicación territorial, ver la página web Ministerio de Hacienda y Crédito Público: <https://www.minhacienda.gov.co/web/portal/deuda-publica/pasivos-contingentes/desastres>.

- **Instrumento clave:** Acceso a las **líneas de crédito contingente** que la Nación tiene disponibles. Esto implica que la entidad deberá gestionar un crédito para la reconstrucción, respaldado por estos mecanismos nacionales.

---

## A.7: Guía sectorial para finanzas de la salud, la educación, agua potable y saneamiento básico, y el plan de alimentación escolar

---

### 1. Introducción

Este documento complementa la *Guía práctica para la formulación del Marco Fiscal de Mediano Plazo*, ofreciendo un análisis enfocado en las particularidades financieras de los sectores de salud, educación y agua potable y saneamiento básico.

La gestión de estos sectores representa la mayor parte del presupuesto territorial y está altamente regulada, principalmente por el Sistema General de Participaciones (SGP) y por los entes reguladores como las superintendencias de salud y de servicios públicos. Comprender sus reglas de juego específicas es crucial para un MFMP realista.

El objetivo de este recurso es proveer a los equipos técnicos las herramientas para:

- Dialogar eficazmente con las secretarías y empresas sectoriales.
- Identificar riesgos fiscales específicos de cada sector.
- Proyectar los ingresos y gastos de estos sectores con mayor precisión.

El SGP es la principal fuente de financiación para salud y educación. Es fundamental recordar que estos recursos son de **destinación específica estricta**. No pueden usarse para fines distintos a los establecidos por la Ley 715 de 2001 y sus normas complementarias. Cualquier uso indebido genera riesgos fiscales y disciplinarios.

### 2. SGP para Educación: Gasto corriente por definición

- **Foco principal:** La mayor parte del SGP para educación se destina a financiar la nómina docente y administrativa del sector. Por tanto, debe ser tratado como un **gasto de funcionamiento sectorial**.
- **Rol de su entidad.** Un municipio certificado en educación, por ejemplo, administra directamente la nómina docente y recibe los recursos para ello. Un municipio no certificado no tiene esta competencia, y su relación con el SGP educativo es indirecta, a través del departamento.
- **Riesgo clave (Art. 190 de la Ley 2294 de 2003 - PND):** Como lo recuerda la guía principal, el SGP financia principalmente gasto corriente. Los pasivos que se generen por su administración (ej. deudas prestacionales no cubiertas) no pueden financiarse con futuros recursos del SGP. La entidad territorial deberá cubrirlos con sus ICLD, lo que genera una enorme presión sobre las finanzas del nivel central.

### 3. El Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Aunque el SGP de Educación se enfoca en la nómina docente y en gastos de calidad, el **Programa de Alimentación Escolar (PAE)** es un componente de gasto inflexible y un riesgo fiscal

significativo para el sector que debe ser analizado en su MFMP. Este es un gasto que, aunque directamente ligado a educación, **se financia con combinación de fuentes**, incluyendo:

- Asignación especial del Sistema General de Participaciones.
- Aportes del Presupuesto General de la Nación.
- Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) de la propia entidad territorial.
- En ocasiones, recursos del Sistema General de Regalías.

**Riesgo Fiscal:** La principal amenaza para las finanzas territoriales es el **riesgo de desfinanciamiento**. Dado que el costo del programa es creciente y las fuentes son diversas, existe un riesgo constante de que los recursos asignados no sean suficientes para cubrir el costo total. Esta brecha debe ser cubierta obligatoriamente por la entidad territorial con sus ICLD, generando una presión de gasto no planificada que puede desplazar otras inversiones prioritarias.

**Acción en su MFMP:**

1. **Proyecte el costo total** del PAE para los próximos 10 años, considerando el crecimiento de la población estudiantil y la inflación de alimentos.
2. **Proyecte los ingresos esperados** de cada una de las fuentes que lo cofinancian.
3. **Identifique la brecha:** La diferencia entre el costo total y los ingresos de fuentes externas es el monto de ICLD que su entidad deberá comprometer anualmente. Este monto debe ser incluido como un **gasto inflexible** en su Plan Financiero.

#### 4. SGP para Salud: Aseguramiento y salud pública

- **Componente de aseguramiento:** Destinado a cofinanciar la operación del régimen subsidiado. El flujo de estos recursos es un compromiso ineludible. Tenga en cuenta que los recursos del SGP destinados al aseguramiento en salud operan bajo la modalidad de **giro directo**. Esto significa que, si bien la entidad territorial debe incluir la apropiación tanto en el presupuesto de ingresos como en el de gastos, **los recursos no ingresan a las arcas territoriales**.
- **Componente de Salud Pública:** Financia las acciones de promoción y prevención.

##### 4.1. Riesgos y consideraciones especiales del sector salud

###### A. Gestión de Empresas Sociales del Estado (ESEs)

Las ESEs son el principal foco de riesgo fiscal en el sector descentralizado para muchos departamentos y municipios, en el marco de la red pública de hospitales. Un diagnóstico detallado de su situación financiera es un requisito del MFMP (literal h).

- **Riesgos comunes:**
  - **Déficits operativos recurrentes:** Que exigen transferencias no presupuestadas del nivel central.
  - **Pasivos laborales y prestacionales:** Especialmente en hospitales con una larga historia.

- **Litigios y contingencias judiciales:** Por casos de responsabilidad médica.
- **Acción en el MFMP:** El plan de acción del MFMP debe incluir medidas específicas para las ESEs en riesgo: planes de saneamiento, acompañamiento técnico, reestructuraciones, etc.

## B. Flujos de caja y deudas no cubiertas por el aseguramiento

- **Atención a población no afiliada y migrante:** Este es un riesgo de liquidez crítico. La entidad territorial, a través de sus ESEs, presta el servicio y asume el costo, pero el reembolso por parte de la Nación (ADRES) puede tener rezagos significativos.
- **Impacto en el MFMP:** La proyección de tesorería debe tener en cuenta este desfase. El plan de acción debe incluir medidas para mitigar este riesgo, como fortalecer los esfuerzos de afiliación de la población que llega a los servicios de urgencias.

## C. Contratos no liquidados

Aunque es un problema transversal, en salud es especialmente agudo debido a la complejidad de la contratación (ej. contratos de capitación con EPS, compra de servicios).

- **Impacto:** Un alto volumen de contratos sin liquidar genera un "rezago presupuestal" que inmoviliza recursos en la caja, dando una falsa apariencia de liquidez.
- **Acción en el MFMP:** El diagnóstico inicial debe incluir un análisis del estado de la liquidación de contratos en el sector. El plan de acción debe proponer metas para agilizar este proceso y liberar recursos.

## 4. Proyección del gasto en educación y salud

### 4.1. Gasto en Educación

- **Nómina docente:** Es el componente principal. Su proyección debe basarse en la planta de personal (viabilizada por el MEN), los incrementos salariales anuales y la dinámica de ascensos en el escalafón.
- **Calidad y otros gastos:** La proyección debe basarse en los planes de mejoramiento y las directrices del Ministerio de Educación Nacional.

### 4.2. Gasto en Salud

- **Régimen Subsidiado:** La proyección del gasto está directamente ligada a la proyección de afiliados y al valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC).
- **Salud Pública:** La proyección debe alinearse con el Plan de Intervenciones Colectivas (PIC).
- **Gastos no cubiertos por el aseguramiento:** Proyectar de manera conservadora los costos de atención a población pobre no asegurada y migrantes, basándose en registros históricos.

## 5. Riesgos y consideraciones especiales del sector de agua potable y saneamiento básico (APSB)

### 5.1. El SGP-APSB y la viabilidad de los servicios

El SGP para Agua Potable y Saneamiento Básico tiene como fin principal asegurar el acceso a los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo y la sostenibilidad de los prestadores. Sus usos están estrictamente definidos y se orientan principalmente a:

- Otorgar subsidios a los usuarios de estratos bajos.
- Realizar inversiones en infraestructura (expansión, reposición, mantenimiento).
- Apoyar la viabilidad financiera de las Empresas de Servicios Públicos (ESPs).

### 5.2. El riesgo fiscal del desbalance de subsidios y contribuciones

Este es uno de los riesgos más comunes y directos para las finanzas municipales.

- **El mecanismo:** La ley establece un sistema de subsidios cruzados. Los usuarios de estratos altos (5 y 6) y los comerciales/industriales pagan una **contribución** en su tarifa para ayudar a financiar los **subsidios** de los estratos bajos (1, 2 y 3).
- **El riesgo:** En la mayoría de los municipios, el monto recaudado por contribuciones **no es suficiente** para cubrir el costo total de los subsidios otorgados. Este **déficit** debe ser cubierto obligatoriamente por el municipio con sus **Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD)**.
- **Acción en el MFMP:** Es un requisito indispensable proyectar el balance de subsidios y contribuciones para los próximos 10 años. El déficit resultante debe incluirse como un gasto obligatorio en la proyección del Plan Financiero, pues representa una rigidez fiscal directa.

### 5.3. Viabilidad financiera de las Empresas de Servicios Públicos (ESPs)

Al igual que las ESEs en salud, las ESPs son un componente clave del análisis del sector descentralizado (literal h).

- **Riesgos comunes:**
  - **Insuficiencia tarifaria:** Presiones políticas pueden impedir que las tarifas reflejen los costos reales del servicio (operación, inversión, mantenimiento), generando déficits estructurales.
  - **Baja eficiencia de recaudo:** Altas carteras morosas debilitan el flujo de caja.
  - **Costos operativos elevados:** Falta de optimización en los procesos.
- **Acción en el MFMP:** El diagnóstico de la ESP debe ser riguroso. Si se identifican riesgos de inviabilidad, el plan de acción del MFMP debe incluir medidas como: acompañamiento técnico para la actualización tarifaria, planes de mejora en la gestión comercial, o transferencias condicionadas a su saneamiento.

#### 5.4. Planificación de grandes inversiones

El sector APSB requiere inversiones de capital intensivas y de largo plazo (ej. Plantas de Tratamiento de Agua Potable - PTAP, o de Aguas Residuales - PTAR).

- **Articulación:** Estas inversiones deben estar consignadas en los Planes Maestros de Acueducto y Alcantarillado y deben reflejarse en el Plan Plurianual de Inversiones y en la proyección de gastos del MFMP.
- **Financiamiento:** A menudo se financian con créditos apalancados en la pignoración de los recursos del SGP-APSB, lo cual debe ser visible en el análisis de sostenibilidad de la deuda de la entidad.

---

## B. Herramienta MFMP para Entidades Territoriales (Excel)

---

La Dirección General de Apoyo Fiscal ha puesto a disposición, en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la sección de [Apoyo fiscal territorial](#), una plantilla de Excel con la cual su entidad territorial puede aplicar varios de los elementos presentados en esta guía para elaborar su MFMP.

---

## C.1: Glosario de términos clave del MFMP

---

Este glosario define los conceptos fundamentales que encontrará a lo largo de la guía y su proceso de formulación.

**Ahorro Operacional (Ley 358 de 1997):** Es el indicador de ahorro de la entidad para determinar su capacidad de pago. Se calcula restando los Gastos de Funcionamiento de los Ingresos Corrientes, pero con una depuración específica exigida por la ley. La más importante es la exclusión de las rentas y gastos financiados con el SGP de Salud y Educación, ya que estos no pueden usarse para apalancar deuda.

**Apropiación Presupuestal:** Es el monto máximo de recursos que la corporación pública (Concejo o Asamblea) autoriza gastar durante una vigencia fiscal. Es un "cupo" o "permiso para gastar". El MFMP debe proyectar los gastos que se van a causar, los cuales deben ser coherentes y respetar los límites definidos en la apropiación presupuestal.

**Capacidad de Pago:** Concepto definido en la Ley 358 de 1997. Se refiere a la capacidad de una entidad para generar suficiente ahorro operacional para cubrir el servicio de la deuda (capital e intereses), dejando un remanente para inversión. Es el criterio legal para determinar si una entidad puede o no contraer nuevo endeudamiento de forma autónoma.

**Gasto (Obligación Causada):** Es el reconocimiento de una obligación exigible a cargo de la entidad, producto de la recepción de bienes o servicios a satisfacción. En el MFMP no se proyectan las apropiaciones (permisos), sino una estimación de los gastos que se causarán en cada vigencia, los cuales deben respetar los límites de la apropiación.

**Gasto Tributario (o Costo Fiscal de Beneficios Tributarios):** Es el monto de ingreso que una entidad deja de percibir como resultado de otorgar exenciones, descuentos, amnistías o tarifas preferenciales. En la práctica, es un subsidio implícito a través del sistema fiscal. Cuantificarlo es un requisito legal (Art. 5, literal e) y es crucial para entender el potencial de recaudo real y tomar decisiones sobre la pertinencia de mantener dichos beneficios.

**Indicadores de Capacidad de Pago (Ley 358):** Son los dos indicadores del "semáforo de endeudamiento":

1. **Solvencia** Intereses / Ahorro Operacional. Su límite es del 60%.
2. **Sostenibilidad:** Saldo de la Deuda / Ingresos Corrientes. Su límite es del 100%. El cumplimiento de estos indicadores determina si una entidad requiere autorización del MHCP para contratar nuevo crédito interno.

**Pasivo Contingente:** Es una obligación potencial que depende de que ocurra un evento futuro e incierto (ej. perder un proceso judicial). Es un riesgo cuantificable, no una deuda en firme. Su correcta valoración y gestión (a través de provisiones o fondos) protege a la entidad de choques fiscales inesperados.

**Pasivo Exigible:** Es una obligación de pago cierta, causada en vigencias anteriores, que no cuenta con respaldo de liquidez en tesorería. Son deudas "en firme" que representan un déficit

fiscal heredado y cuyo pago genera una presión directa sobre el presupuesto de la vigencia actual.

**Plan Financiero:** Es el componente central del MFMP. Es una proyección financiera a 10 años que muestra la senda esperada de ingresos, gastos, déficit o superávit, y las fuentes para su financiación. Es la herramienta que permite evaluar la viabilidad de las metas del Plan de Desarrollo y la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

**Rezago Presupuestal:** Se refiere a los recursos que fueron comprometidos en vigencias anteriores, pero no pagados. Incluye las Cuentas por Pagar (bien/servicio ya recibido) y las Reservas Presupuestales (bien/servicio por recibir). No debe confundirse con un déficit, ya que, por definición, el rezago presupuestal sí cuenta con los recursos asignados en tesorería.

**Superávit Primario:** Es el indicador principal de sostenibilidad de la deuda (Ley 819 de 2003). Es el resultado de restar de los ingresos operativos los gastos operativos (sin incluir intereses). La fórmula legal completa es: [Ingresos Corrientes + Recursos de Capital (excluyendo desembolsos de crédito, privatizaciones y capitalizaciones)] - [Gastos de Funcionamiento + Gastos de Inversión + Gastos de Operación Comercial].