

**Descripción del Impacto Socio-Económico del Programa de Reestructuración de Pasivos
del Municipio de Montería Durante el Período 2005 – 2015.**

Monografía de grado para optar el título de Especialista en Gestión Pública

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Sahagún - Córdoba

Amaury Contreras Ubarnez

C.C. No. 78688463

Colombia, 22 de abril de 2018

**Descripción del Impacto Socio-Económico del Programa de Reestructuración de Pasivos
del Municipio de Montería Durante el Período 2005 – 2015.**

Amaury Contreras Ubarnez

C.C. No. 78688463

Monografía de grado para optar el título de Especialista en Gestión Pública

Lucía Salgado González

Asesor

Colombia, 22 de abril de 2018

RESUMEN

En la investigación monográfica se presenta una descripción de los principales efectos de la Ley de Reestructuración de Pasivos (Ley 550 de 1999) en el municipio de Montería, la cual como entidad territorial se acogió a la reestructuración de pasivos en el marco de la ley intentando restablecer su capacidad de pago para poder atender adecuadamente sus obligaciones; procurar una óptima estructura administrativa financiera y contable, para facilitar la garantía y el pago de los pasivos pensionales a cargo de la entidad territorial.

El objetivo de la investigación, se orientó al conocimiento del impacto del programa de reestructuración de pasivos en el desarrollo socio-económico y la sostenibilidad financiera del Municipio de Montería, se empleó un enfoque cualitativo, utilizando un método de investigación descriptivo, para conocer las características y el impacto del programa de acuerdo de reestructuración de pasivos y sus respectivas modificaciones en el municipio de Montería; para el análisis se tomaron las variables: comportamiento de la inversión social, pasivo financiero, recursos fiscales y luego poder establecer relaciones de causa-efecto entre estas y el comportamiento de las finanzas del Municipio de Montería y crear explicaciones para el periodo 2005- 2015.

Los datos muestran que el acuerdo de reestructuración de pasivos generó con éxito efectos positivos sobre la estructura financiera del Municipio de Montería, materializado en el saneamiento total de las acreencias vencidas, así como la normalización de la operación de la entidad. Lo anterior a través de la superación de las restricciones presupuestales que antes de la suscripción del acuerdo impedían el pago oportuno del pasivo corriente y, por ende, creaba

condiciones de insolvencia financiera dada la presión de los acreedores que, en muchos de los casos, alcanzaban por vía judicial el embargo de los recursos del Municipio.

Palabras claves: Reestructuración de Pasivos, acreedor, pasivo, inversión social, insolvencia, presupuestal.

ABSTRACT

The monographic investigation presents a description of the main effects of the Law of Restructuring of Liabilities (Law 550 of 1999) in the municipality of Montería, which as a territorial entity accepted the restructuring of liabilities within the framework of the law. restore your ability to pay in order to adequately meet your obligations; seek an optimal financial and accounting administrative structure to facilitate the guarantee and payment of pension liabilities by the territorial entity.

The objective of the research was oriented to the knowledge of the impact of the program of restructuring of liabilities in the socio-economic development and the financial sustainability of the Municipality of Montería, a qualitative approach was used, using a descriptive research method, to know the characteristics and the impact of the restructuring agreement program of liabilities and their respective modifications in the municipality of Montería; for the analysis, the following variables were taken: social investment behavior, financial liabilities, fiscal resources and then to be able to establish cause and effect relationships between these and the behavior of the finances of the Municipality of Montería and to create explanations for the 2005-2015 period.

The data shows that the passive restructuring agreement successfully generated positive effects on the financial structure of the Municipality of Montería, materialized in the total write-off of due debts, as well as the normalization of the operation of the entity. The above through the overcoming of the budgetary restrictions that before the subscription of the agreement prevented the timely payment of the current liabilities and, therefore, created financial insolvency conditions given the pressure of the creditors that, in many cases, they reached by judicial means the embargo of the resources of the Municipality.

Keywords: Restructuring of liabilities, creditor, liability, social investment, insolvency, budget.

Contenido

INTRODUCCIÓN	11
1.1 Antecedentes	13
1.2 Formulación del problema	15
2. JUSTIFICACION	16
3. OBJETIVOS	18
3.1 Objetivo general.....	18
3.2 Objetivos específicos	18
4. MARCO REFERENCIAL.....	19
4.1 Antecedentes	19
4.2 Marco teórico	21
4.3 Marco conceptual.....	32
5. METODOLOGÍA	40
5.1 Diseño de la investigación	40
5.2 Fuentes y técnicas para la recolección de la información.....	41
7.3.1 Fuentes Secundarias.....	42
6. RESULTADOS.....	43
6.1 Esferas de análisis del programa de reestructuración de pasivos.	44
6.1.1 Saneamiento de pasivos del Municipio de Montería durante el periodo 2005- 2015..	45
7. IMPACTO SOCIAL DELPROGRAMA DE REESTRUCTURACION DE PASIVOS DEL MUNICIPIO DE MONTERIA DURANTE EL PERIODO 2005.2015.....	61
7.1 fundamentacion teorica de los indicadores cualitativos.....	44
7.2 Indicadores de gestion de sector publico.	44

7.3 Relacion de los indicadores cualitativo con la comunidad.	44
7.4 Condiciones de los indicadores de gestion	44 <u>53</u>
7.5 Indicadores de gestion.....	44
7.6 Analisis cualitativos periodo 2005 - 2015.	44
8. RECOMENDACIONES.....	61 <u>0</u>
9. CONCLUSIONES	61
BIBLIOGRAFIA	62 <u>62</u>

Lista de tablas

Tabla 1. Indicadores y Fuentes de Información	40
Tabla 2. Indicadores Saneamiento de Pasivos	42
Tabla 3. Tamaño del Pasivo	42
Tabla 4. Financiación Pasivo NO financiero Acumulado	45

Lista de Gráficas

Gráfico 1. Tamaño del Pasivo años 2005 – 2015	44
Gráfico 2. Financiación pasivos no financieros acumulado	45

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio es presentar una descripción de los principales efectos de la Ley de Reestructuración de Pasivos (Ley 550 de 1999) en el municipio de Montería, el cual como entidad territorial se acogió a la presente Ley intentando restablecer su capacidad de pago para poder atender adecuadamente sus obligaciones; procurar una óptima estructura administrativa financiera y contable, la cual una vez reestructurada, facilitar la garantía y el pago de los pasivos pensionales a cargo de la entidad territorial. El análisis se realiza mediante un método no experimental de evaluación de impacto, y se evalúa desde la perspectiva normativa, si en la entidad territorial (ET), es decir, Montería, que ejecuta el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos se logró los efectos deseados y si dichos efectos son atribuibles a la intervención realizada. De igual manera se describe de forma retrospectiva el impacto que esta reestructuración ha tenido en el desarrollo socio-económico del municipio de Montería, durante los años 2005– 2015.

Dado el objetivo de la presente investigación, el cual es proporcionar conocimiento del impacto del programa de reestructuración de pasivos en el desarrollo socio-económico y la sostenibilidad financiera del Municipio de Montería, éste se realiza bajo un enfoque cualitativo. Utilizando un método de investigación descriptivo, puesto que es el método más acertado para conocer las características y el impacto del programa de acuerdo de reestructuración de pasivos y sus respectivas modificaciones en el municipio de Montería. Del análisis participan las variables: comportamiento de la inversión social, pasivo financiero, recursos fiscales y luego poder

establecer relaciones de causa-efecto entre estas y el comportamiento de las finanzas del Municipio de Montería y crear explicaciones para el periodo 2005- 2015.

Para lograr el objetivo del presente estudio, se parte de la información pertinente respecto a las variables con las que se desarrolla el mismo, las cuales son: la inversión social, pasivo financiero, recursos fiscales y los respectivos datos de los dineros girados para el pago al acuerdo de reestructuración.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Antecedentes

Dada la crisis económica generalizada que pasaba Colombia en 1999, una de las peores del siglo XX, fue imperativo adoptar un mecanismo de recuperación empresarial. En desarrollo de los artículos 334 y 335 de la Constitución Política se expide la Ley 550 de 1999, como ese mecanismo que permitiera simplificar el proceso de reorganización mediante el establecimiento de plazos legales cortos para los planes de reorganización, y requiriendo liquidación obligatoria en caso de fracaso en las negociaciones (Superintendencia de sociedades, 2013). La Ley 550 además de establecer y regular los instrumentos de intervención estatal en la economía, en su capítulo V regula su aplicación a las entidades territoriales y descentralizadas del nivel territorial.

En este sentido, los fines que se persiguen con la aplicación de la Ley 550 a las entidades territoriales van orientadas a: restablecer la capacidad de pago de las entidades de manera que puedan atender adecuadamente sus obligaciones; procurar una óptima estructura administrativa financiera y contable de las mismas una vez reestructuradas y facilitar la garantía y el pago de los pasivos pensionales a cargo de las entidades de orden territorial.

Teniendo como fundamento la crisis económica por la que pasaba Colombia, se creó la Ley 550 de 1999 o ley de reestructuración de pasivos. La Ley 550, además de establecer y regular los instrumentos de intervención estatal en la economía colombiana, también entraría a

regular a las entidades territoriales y descentralizadas del nivel territorial que presentaban problemas de pago con sus acreedores.

En este sentido, los fines que se persiguen con la aplicación de la Ley 550 a las entidades territoriales son: restablecer la capacidad de pago de las entidades de manera que puedan atender adecuadamente sus obligaciones; procurar una óptima estructura administrativa financiera y contable de las mismas una vez reestructuradas y facilitar la garantía y el pago de los pasivos pensionales a cargo de las entidades de orden territorial.

En este mismo orden y dirección, es importante anotar que el municipio de Montería es una entidad territorial, capital del departamento de Córdoba. El municipio en los primeros años de la década del 2000, presentaba una problemática de pago con sus acreedores. Específicamente, para el año 2003 el municipio tenía una deuda pública por más de \$ 48.000 millones de pesos, lo que no le permitía atender de manera acertada sus obligaciones operativas, administrativas y mucho menos sociales. Dada la situación financiera el municipio de Montería opta por un mecanismo que le permita sanear su situación fiscal, establecer una estructura administrativa acorde con sus necesidades, cumplir con sus obligaciones con los acreedores, sin abandonar el principal objetivo de toda administración municipal de brindar un desarrollo armónico a la comunidad en los aspectos económico, político y social. Al acogerse a esta ley el municipio de Montería accede a reducir gastos y orientar sus ingresos para el pago de sus pasivos a través de un acuerdo de acreedores, a cambio de una inmunidad jurídica. Es así como en julio de 2004 el Municipio de Montería suscribe con sus acreedores un acuerdo de reestructuración de pasivos en el cual se reconocieron acreencias por más de \$48.000 millones.

Hasta el presente, no se tienen datos de referencia que permitan describir cuál ha sido el efecto en la parte socio – económico del programa de reestructuración de pasivos del municipio de Montería durante el período 2005 – 2015, así como los efectos en la sostenibilidad financiera del Municipio, es por ello que se hace necesario desarrollar un procesos de investigación que permita de manera sistemática medir los efectos que puedan atribuirse exclusivamente a los acuerdos de reestructuración de pasivos del Municipio de Montería.

Teniendo en cuenta lo anterior, y partiendo que la descentralización es un proceso de enorme envergadura y de naturaleza inherentemente dinámica, se hace necesario la estimación de los efectos de la Ley 550 en el ámbito socio – económico y en la sostenibilidad financiera del programa de reestructuración de pasivos del municipio de Montería durante el período 2005 – 2015.

1.2 Formulación del problema

¿Cuál ha sido impacto socio-económico del programa de reestructuración de pasivos del municipio de Montería durante el periodo 2005 – 2015?

¿Cómo ha sido su efecto en la sostenibilidad financiera del Municipio de Montería?

2. JUSTIFICACION

Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. En él se manifiestan las necesidades y las realidades locales, de manera que la administración puede verlas de cerca y por lo tanto darles soluciones más efectivas. Pero para esto el municipio debe contar con los recursos para brindar solución a las necesidades de la población y funcionar administrativa y operativamente.

En este sentido, en la actualidad el Municipio de Montería presenta un desarrollo económico y social que lo ha llevado a ser elevado a la categoría de 2º nivel. Las últimas administraciones (2004 – 2015) han realizado obras de desarrollo urbanístico que embellecen a la capital, así como de infraestructuras como vías y carreteras. Todo lo anterior nos da a entender que el municipio de Montería cuenta con los recursos propios para cumplir con sus obligaciones. Resulta oportuno indicar, que este desarrollo en el Municipio de Montería, se ha dado a partir de que éste suscribiera un Acuerdo de reestructuración de pasivos con sus acreedores en el año 2004.

El estudio contribuye al conocimiento de la capacidad que tiene el Municipio para financiar el gasto del gobierno territorial, su esfuerzo fiscal y la responsabilidad de manejo de las decisiones financieras, teniendo en cuenta que se encuentra acogido a la Ley 550 de 1.999 desde 2004.

Además, el presente estudio proporcionará un aporte académico, por cuanto permitirá ampliar el panorama relacionado con el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos dispuesto en la Ley 550 de 1.999 en las entidades territoriales y entidades descentralizadas del orden territoriales, y así mismo, constituye una nueva fuente de análisis de la situación fiscal del Municipio de Montería, la cual ha sido poco estudiada, y sirviendo para la retroalimentación del estado del arte para futuras investigaciones.

En concordancia con todo lo anterior, el presente trabajo investigativo pretende indagar sobre el proceso del Acuerdo de Reestructuración de pasivos establecido por la Ley 550 de 1999, celebrado por el Municipio de Montería con sus acreedores, intentando de esta forma ampliar el conocimiento sobre los proceso de reestructuración de pasivos en las entidades territoriales, dado que como Montería, otras entidades territoriales como el Departamento de Córdoba y otros municipios de la región, así como entidades descentralizadas del nivel territorial se han acogido a la Ley 550 de 1.999.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo general

Describir el impacto socio-económico del programa de reestructuración de pasivos del municipio de Montería durante el periodo 2005 – 2015, como instrumento para el mejoramiento de la sostenibilidad financiera municipal.

3.2 Objetivos específicos

Identificar el comportamiento de los pasivos del Municipio de Montería durante el periodo 2005- 2015.

Determinar y estimar el monto potencialmente asignable a la inversión en infraestructura.

Definir el estado de financiación del gasto del gobierno del Municipio de Montería durante el periodo 2005- 2015.

Analizar la inversión en lo social e infraestructura en el Municipio de Montería durante el periodo 2005- 2015.

4. MARCO REFERENCIAL

4.1 Antecedentes

Los antecedentes son entendidos como la compilación de resultados de otras investigaciones que sobre el tema en cuestión. En este sentido, lo realizado sobre el proceso de reestructuración de pasivos en las entidades territoriales se expone a continuación.

En este sentido, el trabajo realizado por Benítez, en 2013, como proyecto de grado para aspirar al título de Economista de la Universidad de Cartagena titulado “Análisis del costo social de la implementación del programa de Reestructuración de Pasivos del Departamento de Bolívar: 2001 – 2010”.

Este estudio tuvo como objetivo general la descripción y análisis del impacto del programa de reestructuración de pasivos de la Gobernación de Bolívar sobre la inversión social del Departamento de Bolívar durante el periodo 2001 -2010.

El método de investigación implementado en el estudio fue el analítico – descriptivo. Se analizaron las variables (comportamiento de la inversión social, los pasivos, costo social, recursos fiscales) para poder establecer relaciones de causa-efecto entre estas y el comportamiento de las finanzas del Departamento de Bolívar y crear explicaciones para el periodo 2001- 2010.

Como resultado de la investigación, se resalta que el impacto del acuerdo de reestructuración de pasivos en las finanzas del Departamento de Bolívar, generó aspectos desfavorables para la Inversión social, pero fundamentalmente es importante destacar el alto nivel del costo social en que incurrió la administración departamental por haberse acogido a dicho acuerdo.

Otro estudio realizado al respecto lo realizó la Contraloría General de las Nación en el año 2.008, el cual arrojó como resultado que de los 71 acuerdos suscritos seis fracasaron en su ejecución por el incumplimiento de lo pactado en el acuerdo por parte del ente territorial, 12 terminaron con éxito y 53 para la vigencia analizada se encontraban en ejecución¹.

En otro estudio realizado por Álvarez Vergara (Alvarez Vergara, 2016) concluye que “Si bien en el proceso de descentralización fiscal en Colombia la racionalización de gastos ha sido un común denominador, se puede afirmar que la Ley 550 ha sido coherente con el cimiento institucional de la Ley 617 de 2000. Esto debido la reestructuración de pasivos y al compromiso de las entidades territoriales que ejecutan el acuerdo al cumplir con la obligatoriedad de no generar déficit en aras de reorientar recursos que permitan financiar planes de inversión”. Esto nos indica que los procesos de aplicación de la Ley 550 han contribuido al mejoramiento de la sostenibilidad financiera de las entidades territoriales cuando estas se han acogido, juiciosamente, a este procedimiento.

Por último, de acuerdo al estudio realizado por La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de hacienda concluyen que “Los resultados globales evidencian que los acuerdos de reestructuración de pasivos, como herramienta de última instancia, han generado con éxito efectos positivos sobre la estructura financiera de las Entidades Territoriales que lo han

¹ Contraloría General de la República. Contraloría Delegada Gestión Pública e Instituciones Financieras. Política de Saneamiento Fiscal y Financiero de los Entes Territoriales. Dirección de Estudios Financieros. Diciembre de 2.008.

ejecutado, materializados en el saneamiento total de las acreencias vencidas, así como la normalización de la operación de la entidad. Lo anterior a través de la superación de las restricciones presupuestales que antes de la suscripción del acuerdo impedían el pago de oportuno del pasivo corriente y, por ende, creaban condiciones de insolvencia financiera dada la presión de los acreedores que, en muchos de los casos, alcanzaban por vía judicial el embargo de los recursos de la Entidad Territorial”².

4.2 Marco teórico

A través de la ley 550 de 1999 o ley de quiebra, se establece el régimen que regula y promueve la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones.

Por las consideraciones anteriores, es fácil deducir que la Ley 550 se presentó como el mecanismo adecuado para que las entidades territoriales que tenían problemas de pasivos optaran por acogerse a esta ley, la cual les permite realizar una reestructuración de las obligaciones con sus acreedores. Al acogerse a esta ley las entidades territoriales acceden a reducir gastos y orientar ingresos para el pago de sus pasivos a través de un acuerdo de acreedores, a cambio de inmunidad jurídica (MHCP, 2009).

En este sentido, en Colombia, la reestructuración de pasivos regulada por la Ley 550 de 1999 es un mecanismo excepcional que busca que los gobiernos subnacionales que se encuentren en situaciones de insolvencia logren restablecer su solidez económica y administrativa, y de paso, que los acreedores recuperen su inversión. En términos generales, se trata de una medida

² Dirección de Apoyo Fiscal- Ministerio de Hacienda. Efectos de la Ley de Reestructuración de Pasivos (Ley 550 de 1999) en las Entidades Territoriales.

de salvamento optativa para la Entidad Territorial orientada a reestructurar y sanear de manera ordenada sus pasivos en mora, mediante un conjunto de medidas que buscan fortalecer su capacidad fiscal, contable e institucional.

Ahora bien, la Ley 550 no es una herramienta concebida exclusivamente para el corto plazo. Mediante su aplicación se evita la profundización de crisis financieras en gobernaciones y alcaldías, recuperar la viabilidad de las entidades y propender por su sostenibilidad en el mediano plazo; de manera que las medidas que se aplican en dicho marco normativo tienen una óptica integral, esto es, trascienden los aspectos puramente financieros para accionar también en la esfera institucional y la administrativa.

En ese mismo sentido, la Ley puede concebirse como una herramienta complementaria de las políticas de responsabilidad y saneamiento fiscal que se practican en el país. Vale aclarar que en Colombia existe un marco normativo de responsabilidad y disciplina fiscal, el cual contiene un conjunto de herramientas diseñadas para prevenir situaciones de insolvencia en las Entidades Territoriales, bien sea por medio de la racionalización de los gastos de funcionamiento (Ley 617 de 2000), la contratación de deuda en función de la capacidad de pago (Ley 358 de 1997), la sostenibilidad financiera de mediano plazo (Ley 819 de 2003) y el aprovisionamiento del pasivo pensional (Ley 549 de 1999). Por tanto, la Ley 550 es una medida de última instancia que entra a operar cuando debido a situaciones particulares y estructurales en la Entidad Territorial (ET), persiste el riesgo de insolvencia (Min Hacienda, s.f).

Por mandato constitucional y legal, son las ET (en cabeza de sus representantes legales) las que deciden acogerse a los procesos de restructuración de pasivos. En ese sentido, la Ley 550 es un mecanismo optativo que no vulnera la autonomía territorial. En la ejecución de dichos procesos las Entidades Territoriales, suscriben un acuerdo de pago con sus acreedores y reconocen y ordenan el pago de acreencias. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal, actúa como promotor de los acuerdos de pasivos suscritos por el nivel central de las Entidades Territoriales, en los términos establecidos por el artículo 69 de la Ley 617 del 2000. El promotor se entiende que es un amigable componedor entre la Entidad Territorial y todos sus acreedores (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Apoyo Fiscal, 2000)

- **Antecedentes de la ley 550 de 1999 en Colombia.**

A partir del inicio del año 1999, motivados por la grave situación económica, el gobierno y particularmente la Superintendencia de Sociedades, inició un proceso de evaluación de la pertinencia de los procesos concursales existentes frente a las dificultades económicas de ese momento. Es importante resaltar que las entidades financieras estaban seriamente afectadas por los créditos efectuados a las empresas en concordato, lo que las obligaba a realizar elevadas provisiones. Además, el proceso concordatario planteaba muchas limitantes referidas al poder del veto, la demora en los procesos concursales debido a las normas de procedimiento que los regulaba, dificultades para llegar a un acuerdo por la prelación de créditos, entre otras (Bedoya, 2003).

Considerando lo anterior y las dificultades económicas de muchos empresarios del sector productivo, el gobierno decidió regular esta crisis mediante acuerdos pre concursales, que en principio se pensó, podrían hacer parte de un acápite especial y detallado en el Plan Nacional de Desarrollo de ese año, pero que por recomendaciones de la ANDI, no se hizo así, aunque el gobierno en el artículo 60 de éste, se abrogó la facultad de reglamentar dichos acuerdos, para lo cual habría de determinar requisitos de validez, anexos, publicidad, efectos, garantías de cumplimiento y prelación de créditos (Benítez, 2013).

En este sentido, el 30 de diciembre de 1999 se aprobó la ley 550, tendiente a la reactivación económica empresarial y reestructuración de sus entes territoriales, la cual incluyó varios mecanismos de intervención económica, en especial, los acuerdos de reestructuración empresarial, que pretendían constituirse en una alternativa novedosa para solucionar la realidad jurídica de las empresas en crisis y con dificultades en el cumplimiento de sus obligaciones financieras.

Ahora bien, en lo que respecta a la aplicabilidad de la Ley 550 a las entidades territoriales, esta podría establecer Acuerdos de reestructuración de sus pasivos persiguiendo los siguientes fines: Restablecer la capacidad de pago de las entidades de manera que puedan atender adecuadamente sus obligaciones; Procurar una óptima estructura administrativa, financiera y contable de las mismas una vez reestructuradas; Propender porque las empresas y sus trabajadores acuerden condiciones especiales y temporales en materia laboral que faciliten su reactivación y viabilidad; Facilitar la garantía y el pago de los pasivos pensionales a cargo de las Entidades del orden territorial.

En este orden de ideas, la Ley 550 de 1.999 contempla una serie de instrumentos de intervención estatal que son aplicables a las entidades del orden territorial, como son:

1. La negociación y celebración de acuerdos de reestructuración de pasivos que permitan restablecer la capacidad de pago de las entidades territoriales o de las entidades descentralizadas del orden territorial para que puedan atender de manera adecuada sus obligaciones.
2. La normalización de los pasivos pensionales.
3. La concertación al interior de cada entidad territorial o de la entidad descentralizada del nivel territorial de condiciones laborales temporales especiales que faciliten su reactivación y viabilidad.

Ahora bien, dentro del proceso de reestructuración de pasivos, la entidad territorial podrá efectuar gastos diferentes a los necesarios para su normal desarrollo, siempre y cuando cuente con la autorización previa y escrita de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la cual tendrá en cuenta para otorgarla, la recomendación del promotor y la urgencia, necesidad y conveniencia de la operación.

En relación con las entidades territoriales no existe disposición que regule lo que ha de entenderse por urgencia, necesidad o conveniencia, por lo tanto, la Dirección de Apoyo Fiscal, deberá en cada caso analizar estos criterios de acuerdo con las condiciones de la entidad y la naturaleza de la operación.

No obstante, lo anterior, es importante tener en cuenta que, para la suscripción de acuerdos de pago para la cancelación de obligaciones tributarias, el Decreto 806 de 2000 en el artículo 1º, define lo que ha de entenderse por urgencia, conveniencia o necesidad, en los siguientes términos:

Se entenderá que existe urgencia, conveniencia y necesidad, para efectos de la autorización consagrada en el inciso tercero del artículo 17 de la Ley 550 de 1.999, cuando el empresario que adelanta un acuerdo de reestructuración solicite autorización para efectuar pagos o celebrar acuerdos o facilidades de pago, respecto de las sumas que adeude por concepto de Impuesto a las Ventas –IVA- y retenciones en la fuente de cualquiera de los impuestos nacionales, así como los intereses, sanciones o actualizaciones que se deriven exclusivamente de estos conceptos. Igualmente, se entenderá que existe urgencia, conveniencia y necesidad, cuando el empresario solicite autorización para llevar a cabo las compensaciones de que trata el artículo 815 del Estatuto Tributario, con el fin de efectuar los pagos respecto de las sumas que adeude por concepto de Impuestos a las Ventas -IVA- y retenciones en la fuente de cualquiera de los impuestos nacionales, así como los intereses, sanciones o actualizaciones que se deriven exclusivamente de estos conceptos (MHCP, 2001).

El acto administrativo mediante el cual la Dirección de Apoyo Fiscal resuelva la solicitud de autorización, es susceptible del recurso de reposición, el cual debe ser interpuesto y resuelto dentro de los términos establecidos en el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, en aplicación del criterio según el cual, ante la inexistencia de procedimiento dentro de la Ley 550

de 1999 para surtir dicho trámite por mandato legal debe recurrirse a las disposiciones contempladas en el Código Contencioso Administrativo (MHCP, 2001).

- **Ventajas de la ley de reestructuración de pasivos**

La Ley de Reestructuración de Pasivos puede generar numerosas ventajas tanto para los acreedores como para las Entidades Territoriales. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cabeza de la Dirección de Apoyo Fiscal destacan entre las principales las siguientes (MHCP, s.f):

Incentiva la calidad de la información contable y presupuestal en las ET. El reconocimiento y pago de las acreencias depende de la veracidad de las cuentas. Las entidades territoriales pueden beneficiarse de los procesos de depuración de la información contable (situaciones administrativas que reducen el valor de las acreencias iniciales, bien sea porque ya se pagaron, no habían sido reconocidas adecuadamente, problemas de determinación, entre otros).

Es un mecanismo transitorio que se habilita frente al cumplimiento de unos requisitos establecidos. Es decir, cuenta con unas reglas de entrada claras. A su vez, el proceso del acuerdo es sensible a la observancia de las condiciones pactadas, reduciendo de esta forma el riesgo moral.

Los acuerdos de pago contemplan a la totalidad de los acreedores, (que normalmente se encuentran atomizados); situación que permite establecer un poder de negociación conjunto. Entre tanto, la Entidad Territorial promueve la negociación con sustento en escenarios

financieros factibles, es decir consistentes con su realidad económica y financiera, y acordes con las normas de disciplina fiscal, lo que facilita el desenvolvimiento mismo del acuerdo y, por tanto, disminuye la incertidumbre en el pago futuro de las acreencias.

Disminuye los costos de transacción asociados al reclamo de los acreedores por vía judicial. Estos acuerdos, mientras se encuentran en las etapas de negociación y ejecución blindan a las Entidades Territoriales de procesos legales que puedan afectar su normal operación administrativa y, en consecuencia, garantizan la provisión de bienes y servicios fundamentales a la comunidad ubicada bajo la jurisdicción de la entidad.

Durante la ejecución del acuerdo se tienen determinadas las prelación del gasto de tipo corriente. Por tanto, el clausulado contempla un esquema de planeación y ejecución presupuestal con sujeción estricta a la disponibilidad de recursos, lo que contribuye a que la entidad pueda cumplir las obligaciones pactadas.

Los acuerdos de pasivos se pueden convertir en el tiempo en canales de fortalecimiento de la inversión social. Es común que, en virtud de la negociación con los acreedores, las Entidades Territoriales logran ahorrar recursos que antes estaban comprometidos en intereses, sanciones o pagos de capital. Por otro lado, cuando el déficit acumulado es fondeado por medio de un escenario acorde con la realidad financiera de las Entidad Territorial, se fortalece la programación de recursos adicionales para inversión, dado que los acuerdos de pasivos reducen sustancialmente la incertidumbre para la ejecución de recursos y se aumenta en gran medida la confianza de los agentes económicos privados, incluido el sector financiero.

La ejecución de un acuerdo de pasivos contempla medidas tanto en ingresos como en gastos. Es decir, no sólo vincula acciones para la racionalización de los gastos, en especial los de funcionamiento, sino también para el fortalecimiento de los ingresos de las Entidades

Territoriales, por ejemplo, mediante estrategias que incluyan la actualización del estatuto de rentas y la implementación de procedimientos jurídicos de cobro para la recuperación de cuentas en cartera.

Un acuerdo de reestructuración de pasivos le permite al acreedor disminuir la incertidumbre asociada al plazo, cuantía y fórmula de pago de las obligaciones. Factores que antes de la suscripción del acuerdo constituían un riesgo por las condiciones de insolvencia financiera de la Entidad Territorial.

Fomenta el control de los recursos de las Entidades Territoriales mediante la conformación del comité de vigilancia, al que además de la Promotoría y la Administración de la entidad respectiva, lo integran representantes de los acreedores que suscribieron el acuerdo.

Los recursos que financiarán el pago de las acreencias son administrados por un encargo fiduciario. De tal forma que se garantice, dependiendo del cumplimiento de las metas fijadas en el acuerdo, la provisión periódica de los fondos durante la ejecución del mismo.

- **Ley 550 y los Embargos**

Un aspecto de suma importancia es lo relacionado con los embargos al respecto la Contraloría General de la República (CGR) señala:

con la Ley 550 de 1999, se pretendió garantizar un lapso de administración de las finanzas de los Entes Territoriales sin la presión jurídica de los acreedores, con el propósito de superar los problemas económicos inmediatos generando viabilidad financiera a largo plazo, sin la interrupción de la prestación adecuada de los servicios

sociales que le competen a los mismos, por tanto, el artículo 58 de la Ley 550 estableció que “Durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración...no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos y recursos de la entidad. De hallarse en curso tales procesos o embargos, se suspenderán de pleno derecho” (Ley 550 de 1999, Art. 58). Es preciso aclarar que la prohibición de ejecución y embargo aplica a los créditos causados y exigibles con anterioridad a la iniciación de la negociación (Contraloría General de la República, 2009, p.26).

No obstante, esto no siempre es cumplido por los jueces de la república, quienes, atendiendo acciones de tutela de acreedores, han procedido a fallar a favor de estos en el pago de acreencias por parte de los Municipios, al respecto la CGR (2009) señala:

No siempre los jueces toman en consideración que la entidad territorial está en un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos y proceden a fallar las demandas con embargos, inclusive contraviniendo la jurisprudencia y sentencias de la Corte Constitucional que ha reiterado que la Acción de Tutela no procede para obtener el pago de obligaciones contractuales a cargo de las Entidades Territoriales que hayan suscrito Acuerdos de Reestructuración de Pasivos bajo la Ley 550 de 1999 y que la ley no constituyen una forma de extinción de las obligaciones a cargo de los departamentos, distritos y municipios sino un mecanismo para poder cumplir con ellas como lo expresó en el análisis de constitucionalidad del texto consignado en el numeral 13 del artículo 58 de la 550, mediante Sentencia C-493 de 2002.

Más aún, generalmente los fallos judiciales, además de contravenir la Ley y la jurisprudencia, ocasionan mayores costos para los Entes Territoriales ya que ordenan el pago de intereses, costas e indexaciones que podrían evitarse si las acreencias producto de los fallos estuvieran contempladas en el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, para lo cual podría efectuarse una modificación del Acuerdo en los términos previstos en el parágrafo 3° del artículo 29 de la Ley 550 de 1999 (CGR, 2009, p. 26).

La situación anteriormente expuesta, genera, entre otras, las siguientes consecuencias:

Violación de la prelación pactada en el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos para el pago de las obligaciones de acuerdo con los grupos establecidos. Violación del principio de igualdad de los demás acreedores que hacen parte del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, ya que en el Acuerdo se determina el momento en el cual se iniciaron los pagos de los grupos establecidos. Riesgo de terminación del Acuerdo debido a que los recursos de rentas reorientadas destinadas a cumplir con el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, son embargadas y deben ser destinadas al cumplimiento de los fallos judiciales proferidos. Riesgo en la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con cargo a los recursos del SGP comprometidos con medidas cautelares adoptadas por las autoridades judiciales (CGR, 2009, p.27).

4.3 Marco conceptual

A continuación, se relaciona los conceptos más importantes para que una entidad territorial pueda acogerse a los acuerdos que reglamenta la Ley 550 de 1999.

Solicitud del Acuerdo: La solicitud de promoción del acuerdo de reestructuración debe presentarse ante la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La entidad territorial debe acreditar: Incumplimiento en el pago por más de noventa (90) días de 2 o más obligaciones mercantiles. Existencia de por lo menos 2 demandas ejecutivas para el pago de obligaciones. El valor acumulado de las obligaciones debe representar no menos del 5% del pasivo corriente de la entidad.

La Entidad Territorial o la descentralizada adjuntará: Ordenanza o acuerdo para la celebración del acuerdo de reestructuración o constancia de autorización del órgano competente de la persona jurídica. Una propuesta de bases para la negociación del acuerdo, sustentada en las proyecciones y flujo de caja que sean del caso. Un estado de inventario e inventario de acreedores y acreencias elaborados de acuerdo con lo señalado por el artículo 4° del Decreto 694 de abril 18 del 2000.

Término para aceptar la solicitud: Presentada la solicitud con el lleno de requisitos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP – debe aceptarla dentro de los 3 días hábiles siguientes a su recepción.

Designación del promotor y de peritos: Aceptada la solicitud por el MHCP se procederá, mediante resolución, a la designación de promotor, el cual participa en la

negociación, análisis y elaboración de los acuerdos de reestructuración en sus aspectos financieros, administrativos, contables, legales y demás que se requieran, debe ser una persona natural. Esta designación puede recaer en funcionarios o quienes estén prestando servicios en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en tales eventos no se requiere de la constitución de las garantías de que trata el artículo 10 de la Ley 550 de 1999. Para los peritos se tendrá en cuenta la misma regla, sin embargo, pueden ser personas naturales que pertenezcan a una entidad pública o privada, especializada en la materia objeto del experticio.

Escrito de promoción: En la misma fecha de designación del promotor, el MHCP y la respectiva entidad deberán fijar, en un lugar visible al público y por un término de cinco (5) días hábiles, un escrito que informe acerca de la promoción del acuerdo. Este deberá indicar por lo menos lo siguiente: 1) identificación completa de la entidad, con su respectivo domicilio, dirección y NIT.; 2) identificación completa del promotor, con indicación del nominador, dirección, teléfono y demás señas que permitan entrar en comunicación con el promotor.

Inscripción del aviso de promoción en el registro del MHCP: Dentro de los cinco (5) días, el promotor inscribirá el aviso en el Registro de Información relativa a acuerdos de reestructuración de pasivos de las entidades territoriales, organizado al interior de la DAF.

Publicación de aviso en diario de amplia circulación: En el mismo término de los cinco (5) días, a iniciativa del promotor, se informa de la iniciación de la negociación del acuerdo de reestructuración mediante aviso publicado por la entidad territorial en un diario de amplia circulación en la jurisdicción de la entidad. El promotor comunicará al nominador (Dirección de

Apoyo Fiscal) el cumplimiento de la publicación, colocación de aviso e inscripción en el registro e inmediatamente podrá dar comienzo a la negociación.

Inicio de la negociación del acuerdo: Se entiende iniciada a partir de la fecha de fijación del escrito en las instalaciones del MHCP y la entidad respectiva. Esto es, transcurridos los cinco (5) días hábiles para la fijación del escrito.

Efectos de la iniciación de la negociación: A partir de la fecha de iniciación de la negociación y hasta que hayan transcurrido los cuatro meses a partir de la determinación de los derechos de voto de los acreedores:

a) No podrá iniciarse ningún proceso de ejecución contra la entidad y se suspenden los que se encuentren en curso, quedando legalmente facultados el promotor y la entidad para alegar individual o conjuntamente la nulidad del proceso o pedir su suspensión al juez competente, para lo cual se aporta copia del certificado del MHCP – DAF – en el que conste la inscripción del aviso de promoción.

b) Corresponde al MHCP y a la respectiva entidad determinar las operaciones que puede realizar la entidad a partir del inicio de la negociación y que sean estrictamente necesarias para evitar la parálisis del servicio y puedan afectar derechos fundamentales.

Determinación de acreencias y votos: Dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha en que se designa promotor, éste debe convocar en el MHCP una reunión para comunicar a los

interesados el número de votos admisibles y la determinación de la existencia y cuantía de las acreencias.

La convocatoria se hace mediante aviso publicado en un diario de amplia circulación en la jurisdicción de la entidad con una antelación no inferior a cinco (5) días respecto de la fecha de reunión. Este aviso se inscribe en el Registro del MHCP.

Estado de relación de acreedores, acreencias e inventarios: Para los efectos previstos en el artículo 20 de la Ley 550 de 1999, el gobernador, alcalde o representante legal de la entidad, entregará al promotor una relación de los acreedores y acreencias, y un estado de inventario elaborado con base en los registros contables y en las normas y procedimientos expedidos por la Contaduría General de la Nación. El estado de inventario comprenderá el Informe sobre la Situación Financiera, Económica y Social a nivel de subcuentas, el Balance General y Estado de la Actividad Financiera, Económica y Social a nivel de cuentas incluyendo las respectivas notas de carácter específico.

Al estado de inventario a que se refiere el presente artículo deberá anexarse la siguiente información: 1) Relación detallada del efectivo, inversiones, rentas por cobrar, deudores, inventarios, propiedades, planta y equipo, otros activos y derechos contingentes cuya titularidad corresponda a la entidad territorial, incluyendo concepto, descripción y su valor actual o de reposición cuando a ello hubiere lugar. 2) Relación detallada de las obligaciones financieras, cuentas por pagar, obligaciones laborales y de seguridad social integral, bonos y títulos emitidos, pasivos estimados, otras obligaciones y responsabilidades contingentes que afecten la situación

financiera, económica y social de la entidad territorial, indicando en cada caso identificación, nombre del acreedor, concepto y valor. 3) Relación detallada de los compromisos (Reservas Presupuestales) pendientes a la fecha de corte, donde se especifique identificación y nombre del acreedor, concepto y valor.

En la relación de los activos a que se refiere el numeral 1, deberá indicarse cuales tienen definida su situación jurídica y puedan ser objeto de comercialización y cuales tienen algún tipo de restricción de orden legal o contractual.

El informe, estados y anexos antes mencionados, deberán entregarse debidamente firmados y certificados por el gobernador o alcalde, el jefe del área financiera y el contador con su respectiva tarjeta profesional. Para el caso de las entidades obligadas a tener revisor fiscal deberá adjuntarse el dictamen e informe respectivo.

La entidad territorial pondrá a disposición del promotor, todos los libros principales o auxiliares y demás documentos que se requieran para verificar la información suministrada.

Actividad de la entidad territorial durante el proceso de negociación: Con base en lo dispuesto por el artículo 17, numeral 10° del artículo 58 de la citada Ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la entidad del orden territorial, determinan las operaciones que la entidad podrá realizar durante la etapa de negociación del acuerdo de reestructuración de pasivos. Conforme con las citadas disposiciones, la entidad podrá incurrir en los gastos necesarios para su normal funcionamiento y los estrictamente indispensables para evitar la parálisis del servicio,

con excepción de los previstos en el artículo 3° del Decreto 694 del 2000, los cuales no podrán ser realizados salvo autorización previa y escrita del Ministerio y que se expresan así:

a) Actos u operaciones que impliquen modificaciones de las estructuras en el sector central o descentralizado que generen costos adicionales al presupuesto municipal vigente para la correspondiente vigencia fiscal.

b) Adelantar procesos contractuales o celebrar cualquier tipo o modalidad de contratación que afecten los recursos de libre destinación en fines distintos al saneamiento fiscal de la entidad.

c) Modificaciones que comprometan mayores niveles de gastos en el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y/o trabajadores oficiales en su sector central o descentralizado y actos de vinculación laboral a sus respectivas plantas de personal.

d) Los actos administrativos que creen gastos y/o destinaciones específicas.

e) Modificaciones al presupuesto aprobado para la respectiva vigencia fiscal o presentación de proyectos que comprometan mayores niveles de gasto.

f) Operaciones de crédito público de corto y largo plazo, así como de las operaciones de manejo de la deuda, sin perjuicio del cumplimiento de lo establecido sobre el particular en la Ley 358 de 1997 y el Decreto 696 de 1998 o de las normas que la modifiquen o complementen.

g) Enajenación o compra de activos.

h) Igualmente no podrá constituir ni ejecutar garantías o cauciones a favor de los acreedores del Municipio que recaigan sobre los bienes del mismo, no podrán efectuarse compensaciones, pagos, arreglos, conciliaciones o transacciones de ninguna clase de obligaciones a su cargo, ni efectuarse enajenaciones de bienes u operaciones que no correspondan a las necesarias para evitar la parálisis del servicio y puedan afectar derechos fundamentales.

i) No adelantar medidas orientadas a otorgar beneficios o exenciones tributarias a los contribuyentes municipales.

j) En términos generales, cualquier acto u operación que implique el incremento en el gasto corriente de la administración para la respectiva vigencia.

Plazo para la celebración de los acuerdos: Los acuerdos deben celebrarse dentro de los cuatro (4) meses contados a partir de la fecha en que queden definidos los derechos de voto.

Acreedores: Para entidades territoriales solo hay cuatro (4) tipos de acreedores: 1) Trabajadores y pensionados (Empleados, trabajadores oficiales y pensionados). 2) Entidades públicas e instituciones de seguridad social. 3) Entidades financieras y demás vigiladas por la Superbancaria. 4) Demás acreedores externos.

Contenido y efectos de los acuerdos de reestructuración: Las capitalizaciones de acreencias en cualquier empresa pública o mixta con forma asociativa, de cualquier nivel territorial, se sujetarán a las reglas del derecho privado y a las normas especiales que le sean aplicables.

Efectos del acuerdo de reestructuración: Los pagos que violen el orden establecido para el efecto en el acuerdo serán ineficaces de pleno derecho; y el acreedor respectivo, además de estar obligado a restituir lo recibido con intereses de mora, será postergado, en el pago de su acreencia, respecto de los demás acreedores. En este evento, el acreedor deberá haber votado favorablemente el acuerdo y, en los demás casos, deberá probarse que había sido informado previamente por el comité de vigilancia del orden de prelación establecido en el acuerdo.

Pasivos: Importe total de las deudas y cargas que tiene una persona o entidad, lo cual se considera como disminución de su activo: Para la contabilidad, el pasivo es el valor monetario de

las deudas, las obligaciones y los compromisos que gravan a una persona, una empresa o una institución. El pasivo, al igual que el activo, aparece reflejado en los balances contables.

Recursos Fiscales: Son aquellas percepciones que reciben las entidades o dependencias del Estado a través de apoyos o transferencias que les otorga el Gobierno Central y los aportes de particulares para fines públicos determinadas en la ley de ingresos, en la que se encuentran clasificados, como impuestos, productos, derechos y aprovechamientos.

5. METODOLOGÍA

5.1 Diseño de la investigación

Dado el objetivo de la presente investigación, el cual es proporcionar conocimiento del impacto del programa de reestructuración de pasivos en el desarrollo socio-económico del Municipio de Montería, éste se realiza bajo un enfoque cualitativo. Hernández, et al., (2003), afirman que es el que “utiliza recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación y puede o no probar hipótesis en su proceso de interpretación”, (p.6).

El método de investigación implementado en el presente estudio es el descriptivo puesto que es el método más acertado para conocer las características y el impacto del programa de acuerdo de reestructuración de pasivos y sus respectivas modificaciones en el municipio de Montería. Del análisis participan las variables: comportamiento de la inversión social, pasivo financiero, recursos fiscales y luego poder establecer relaciones de causa-efecto entre estas y el comportamiento de las finanzas del Municipio de Montería y crear explicaciones para el periodo 2004- 2013.

Para lograr el objetivo del presente estudio, se obtendrá la información pertinente respecto a las variables con las que se desarrollará el estudio, las cuales son: la inversión social, pasivo financiero, recursos fiscales y los respectivos datos de los dineros girados para el pago al acuerdo de reestructuración.

Para obtener los datos de la variable inversión social, económica y de infraestructura, esta se logra a través de la sumatoria de los indicadores que representan este concepto, tales como; Gastos operativos en sectores sociales, económico y de infraestructura, Formación bruta de capital, Compromisos de la vigencia, Reservas ejecutadas, Déficit fiscal inversión.

En cuanto a la variable pasivo financiero, está representada por la sumatoria de los valores de los indicadores tales como; el Déficit fiscal de funcionamiento y el Déficit fiscal Inversión. Los datos de la variable recursos fiscales está dado por la sumatoria de los valores de los indicadores que representan este concepto tales como; Ingresos tributarios y no tributarios, Transferencias, Ingresos de capital.

Una vez obtenida toda la información necesaria de las variables con las que se desarrollará el estudio, se describirá el comportamiento basado en los datos recolectados, y posteriormente, describir la relación de esta situación con las finanzas del Municipio, donde se evidenciará el impacto del programa de reestructuración de pasivos en la inversión socio, económica y de infraestructura del Municipio de Montería.

5.2 Fuentes y técnicas para la recolección de la información

Para la realización de este estudio se utilizaron fuentes secundarias.

5.3.1 Fuentes Secundarias. Libros, revistas especializadas, trabajos de grado y páginas Web relacionados con el tema del programa de reestructuración de pasivos en ley 550 de 1999 en las entidades territoriales.

Información estadística suministrada por diferentes instituciones como:

Secretaria de Hacienda Municipio de Montería, Unidad de presupuesto Municipal, ofrece información muy relevante para este estudio a través de su base de datos “Informe de ejecución presupuestal de ingresos y gastos Municipio de Montería (2004-2013)”.

Entidades del orden nacional como Ministerio de Hacienda y crédito público, Departamento de apoyo fiscal, Departamento nacional de planeación y DANE ofrecen información muy relevante para este estudio a través de sus bases de datos.

6. RESULTADOS

Antes de mostrar los resultados sobre el impacto socio-económico del programa de reestructuración de pasivos del Municipio de Montería para los años 2004 – 2013. Es conveniente realizar una breve sinopsis sobre los antecedentes del acuerdo de Restructuración de pasivos suscrito entre el Municipio de Montería y sus acreedores.

En este sentido, en julio de 2004 el Municipio de Montería suscribió con sus acreedores un acuerdo de reestructuración de pasivos en el cual se reconocieron acreencias por más de \$48.000 millones. Si bien el Municipio venía cumpliendo los compromisos establecidos en el Acuerdo e incluso prepagando las acreencias, en marzo de 2010 suscribió una modificación actualizando el escenario financiero a la realidad de la entidad territorial, destinando rentas a la financiación del programa Ciudades Amables e incorporando acreencias no reconocidas inicialmente a entidades como el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y FINDETER (MHCP, s.f).

No obstante, en mayo de 2010 el Promotor fue notificado de la aceptación por parte de la Superintendencia de Sociedades de dos objeciones a las decisiones tomadas en la reunión de determinación de acreencias y derechos de voto realizada durante la negociación de la modificación del Acuerdo, procesos que fueron fallados en junio de 2011 motivo por el cual nuevamente se realizó la votación de la propuesta de modificación la cual fue ratificada en julio de 2011.

En mayo de 2012 la Superintendencia de Sociedades ordenó la nulidad de la modificación del acuerdo, por tanto en julio de 2012 se realizó nuevamente el proceso de negociación de la modificación.

En 2012 el Municipio generó superávit presupuestal, la ejecución de gastos del sector central y las transferencias realizadas al concejo y la personería se ajustaron a los límites legales previstos por la Ley 617 de 2000. El departamento de Apoyo Fiscal del Ministerio de hacienda y Crédito público recomendó ajustar la transferencia realizada a la contraloría municipal dado que esta continúa sobrepasando el límite. Igualmente, se insistió en mejorar la gestión de los procedimientos de administración financiera, al tener en cuenta el monto de los recursos del balance y de aquellos que financian compromisos constituidos como reservas presupuestales, hecho al que se suman las inconsistencias presentadas en la información contable y de tesorería.

6.1 Esferas de análisis del programa de reestructuración de pasivos.

A continuación, se indica en el cuadro 1, las esferas de análisis y el conjunto de indicadores empleados para estimar los efectos de la Ley 550 en el Municipio de Montería. Todos están relacionados con la noción del acuerdo de reestructuración de pasivos como una herramienta integral de saneamiento fiscal, es decir, que además de procurar por el saneamiento de las obligaciones en mora, contemple acciones sobre las causas, de manera que las medidas adoptadas propendan por la racionalización de los gastos, la reestructuración de la deuda y el fortalecimiento de los ingresos. Adicional a lo anterior, se realiza el análisis de la inversión, con el objetivo de evidenciar la relación de mediano plazo existente entre el proceso integral de

reestructuración de pasivos y la evolución de la inversión global -tanto formación bruta de capital como inversión social- en la alcaldía del Municipio de Montería para el periodo de implementación del acuerdo de reestructuración de pasivos.

Tabla 1. Indicadores y Fuentes de Información

Esfera de Análisis	Indicadores	Fuentes de Información
Saneamiento de Pasivos	$\text{Tamaño del pasivo} = \frac{\text{Pasivos}}{\text{Ingresos totales}}$ $\text{Financiación pasivo no financiero Acumulado} = \frac{\text{total Pasivo no financiero}}{\text{Activos líquidos}}$	Secretaría de Hacienda Municipal
Racionalización de Gastos	$\text{Magnitud gastos de funcionamiento} = \frac{\text{Gastos de funcionamiento}}{\text{Ingresos de Recaudo Propio}}$	Secretaría de Hacienda Municipal
Reestructuración de la deuda	$\text{Indicador de sostenibilidad} = \frac{\text{Saldo de la deuda}}{\text{Ingresos corrientes}}$ $\text{Indicador de Solvencia} = \frac{\text{Intereses de la deuda}}{\text{Balance corriente}}$	Secretaría de Hacienda Municipal
Fortalecimiento de Ingresos	$\text{Esfuerzo fiscal} = \frac{\text{Ingresos tributarios}}{\text{Ingresos totales}}$ $\text{Ingresos tributarios per cápita} = \frac{\text{Ingresos tributarios}}{\text{población}}$	Secretaría de Hacienda Municipal
Evolución de la inversión	$\text{Magnitud de la inversión} = \frac{\text{Inversión total}}{\text{Gastos totales}}$ $\text{Inversión per cápita} = \frac{\text{Inversión Total}}{\text{Población}}$	Secretaría de Hacienda Municipal

6.1.1 Saneamiento de pasivos del Municipio de Montería durante el periodo 2005- 2015.

En ese mismo orden de ideas, para medir los efectos directos de la Ley 550 en términos del saneamiento de pasivos, se emplearon dos indicadores: por una parte, el tamaño del pasivo (Para la construcción de este indicador se tomó como referencia la información contable pública de la Secretaría de Hacienda de Montería), a través de la relación entre el saldo contable del pasivo

(Incluye la totalidad de las obligaciones a cargo del Municipio, entre ellas las laborales y de seguridad social, cuentas por pagar y deuda pública y los ingresos totales (del presupuesto), toda vez que estos constituyen una medida ácida de los recursos efectivamente recaudados por la entidad durante una vigencia fiscal.

Ahora bien, se espera que al término de un proceso de Ley 550, una Entidad Territorial haya logrado disminuir, e incluso eliminar, el impacto que la acumulación de pasivos puede tener sobre su estructura presupuestal (MHCP, 2014, p.14).

Por otro lado, se capturó la financiación del pasivo no financiero acumulado, medido por la razón entre el pasivo no financiero total y los activos líquidos. Este indicador constituye un complemento del anterior, en la medida en que permite examinar la evolución del pasivo diferente al que constituye deuda pública. Adicionalmente se toman los activos líquidos, toda vez que se pretende analizar la capacidad financiera del Municipio para eventualmente atender con activos realizables el pago de pasivos exigibles acumulados por más de una vigencia fiscal. Se espera que una Entidad Territorial al culminar un acuerdo de pasivos haya conseguido normalizar su operación corriente a través del pago total de pasivos vencidos diferentes a los financieros (MHCP, 2014, p.14).

En este sentido, con la finalidad de identificar si se ha logrado disminuir, e incluso eliminar, el impacto que la acumulación de pasivos puede tener sobre la estructura presupuestal del Municipio de Montería, se realiza un análisis de saneamiento de pasivos, para lo cual se utiliza los siguientes indicadores:

Tabla 2. Indicadores Saneamiento de Pasivos

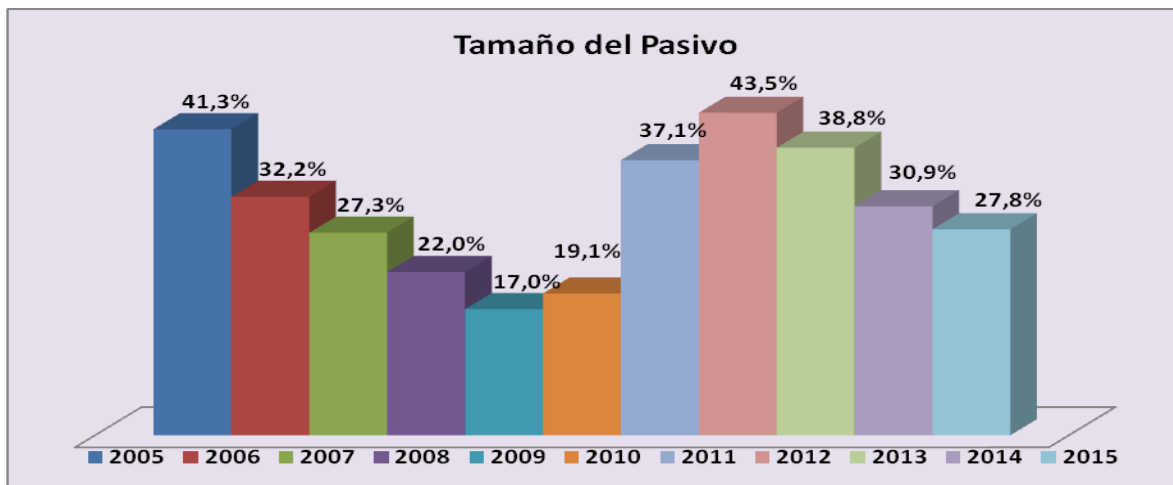
Esfera de Análisis	Indicadores	Fuentes de Información
Saneamiento de Pasivos	<p style="text-align: center;">Pasivos</p> <p>• Tamaño del pasivo = $\frac{\text{total Pasivo no financiero}}{\text{Ingresos totales}}$</p> <p>• Financiación pasivo no financiero Acumulado = $\frac{\text{total Pasivo no financiero}}{\text{Activos líquidos}}$</p>	Secretaría de Hacienda Municipal

Tabla 3. Tamaño del Pasivo

AÑOS	PASIVOS	INGRESOS PRESUPUESTALES	TAMAÑO DEL PASIVO
2005	74.323.971.000,00	180.044.041.668,00	41,3%
2006	66.754.468.000,00	207.614.394.457,00	32,2%
2007	58.114.538.000,00	212.770.098.753,00	27,3%
2008	54.005.778.000,00	245.332.157.779,00	22,0%
2009	70.372.131.000,00	413.893.229.264,00	17,0%
2010	81.064.945.000,00	423.942.629.609,00	19,1%
2011	174.520.001.000,00	470.476.652.656,00	37,1%
2012	238.587.600.000,00	548.558.828.524,00	43,5%
2013	288.556.142.000,00	744.228.765.643,00	38,8%
2014	280.705.139.000,00	908.847.035.315,00	30,9%
2015	261.266.822.000,00	940.623.690.855,00	27,8%

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 1. Tamaño del Pasivo años 2005 - 2015



Fuente: Elaboración propia

Los resultados evidencian que el Municipio de Montería después de suscribir el acuerdo de reestructuración de pasivos, es decir, durante el periodo comprendido entre 2005 y 2015, éste mostró un ritmo continuo de reducción del tamaño del pasivo del 2005 hasta el año 2009, pasando de 41.3% a 17% respectivamente. En promedio se redujo 24.3% hasta el año 2009. Seguidamente, del año 2010 al 2012, este indicador tuvo un incremento considerable, llegando a 43.5% en el 2012.

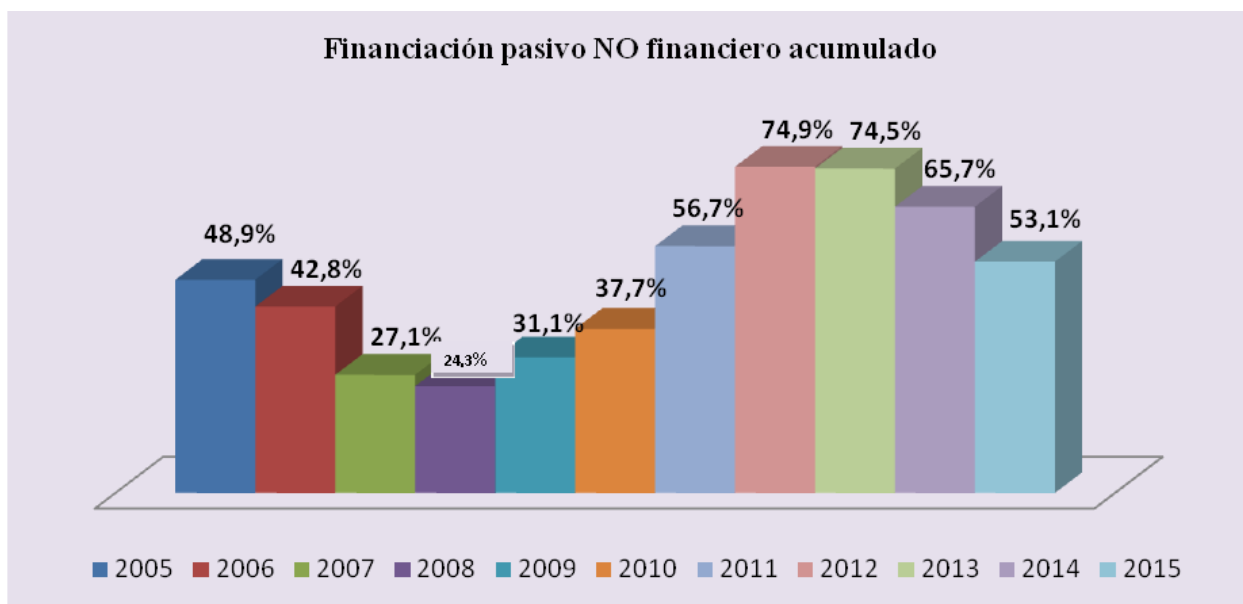
Tabla 4. Financiación Pasivo NO financiero Acumulado

AÑOS	Total pasivo No financiero	Activos Líquidos	Financiación Pasivo NO financiero Acumulado
2005	58.019.734.000,00	118.541.378.000,00	48,9%
2006	51.871.519.000,00	121.199.196.000,00	42,8%
2007	47.263.090.000,00	174.247.598.000,00	27,1%

2008	50.077.988.000,00	204.045.194.000,00	24,5%
2009	69.421.840.000,00	223.210.544.000,00	31,1%
2010	78.064.945.000,00	207.160.634.000,00	37,7%
2011	168.570.001.000,00	297.534.863.000,00	56,7%
2012	233.176.267.000,00	311.367.215.000,00	74,9%
2013	284.347.809.000,00	381.906.124.000,00	74,5%
2014	278.746.806.000,00	424.220.696.000,00	65,7%
2015	259.850.155.000,00	489.485.205.000,00	53,1%

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 2. Financiación pasivos no financieros acumulado



Fuente: Elaboración propia

Los resultados evidencian que el acuerdo de reestructuración de pasivos ha generado con éxito, efectos positivos sobre la estructura financiera de la entidad territorial, materializada en el saneamiento total de las acreencias vencidas, así como la normalización de la operación de la entidad. Lo anterior a través de la superación de las restricciones presupuestales que antes de la

suscripción del acuerdo impedían el pago de oportuno del pasivo corriente y, por ende, creaban condiciones de insolvencia financiera dada la presión de los acreedores que, en muchos de los casos, alcanzaban por vía judicial el embargo de los recursos del Municipio de Montería.

7. IMPACTO SOCIAL DEL PROGRAMA DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS DEL MUNICIPIO DE MONTERÍA DURANTE EL PERIODO 2005 – 2015

7.1 fundamentación teórica de los indicadores cualitativos

Para una mejor valoración cualitativa de la gestión pública en la adopción de la ley 550 se establecerá una fundamentación teórica que explique la adopción de la misma. Esta fundamentación ilustrará de forma directa y explícita a las personas que requieran este documento para efecto de estudio y de investigación, así mismo contribuirá con la disposición de recursos que permitan un uso racional de la información pública; entendiéndose esto a la valoración de los componentes sociales expresados en resultados cualitativos, según en manual de indicadores de desempeño en el sector público, publicado por CEPAL en 2015;

En términos de su operatividad y para contextualizar y delimitar el foco de evaluación de Interés de este manual, podríamos clasificar la evaluación de la siguiente manera:

Según el objeto de la evaluación esta clasificación nos permite pronunciarnos sobre diversos ámbitos de las intervenciones gubernamentales:

- Evaluación de políticas públicas
- Evaluación de programas públicos
- Evaluación de gestión y resultados de las entidades públicas, y
- Evaluación del desempeño individual

7.2 indicadores de gestión en el sector publico

Las administraciones publicas adoptan distintas técnicas que le permiten valorar en forma cualitativa su gestión y la proyección social de la misma en la comunidad, junto con todo esto existen herramientas de apoyo que sirven como soporte en la distribución y socialización de resultados, según CEPAL desde el punto de vista de los resultados finales o impacto de la acción de la entidad en el cumplimiento de su misión, y también de cómo éstos fueron logrados en términos de la eficiencia (uso de recursos para la generación de los productos), eficacia (capacidad de cumplir con la producción comprometida y de logro de objetivos), calidad (capacidad de lograr la producción de los bienes y servicios de acuerdo a los atributos esperados por los usuarios), y economía (cómo se organizaron los recursos económicos y presupuestarios para el logro de los resultados).

7.3 relación de los indicadores cualitativo con la comunidad

El plan de gobierno que se desarrolla ajusta condiciones cualitativas que se reflejan en la comunidad y disponen de condiciones para su formulación, además de las cuantitativa como el presupuesto y los recursos entran a participar las acciones sociales que denotan el reflejo real de la gestión pública

7.4 condiciones de los indicadores de gestión

Se tomara como referencia manual de indicadores pi-ma-004 del Colegio Mayor De Antioquia donde nos indican que los indicadores sirven:

- Para poder identificar y analizar las tendencias
- Para entender las relaciones de CAUSA y EFECTO y así poder incidir sobre los resultados.
- Para poder tomar DECISIONES y CAMBIOS, cuando las variables se salen de los límites establecidos.
- Para la asignación y reasignación de los recursos disponibles
- Para relacionar la eficacia, la eficiencia de los grupos de personas y evaluar su desempeño.
- Para no tomar **decisiones a ciegas** sobre suposiciones o intuiciones
- Para comunicar y orientar las personas hacia dónde queremos ir y qué queremos lograr.
- Para identificar los eslabones fuertes y débiles de la cadena, identificar oportunidades y diagnosticar problemas.

Para identificar cómo, lo que estamos haciendo hoy, contribuye al logro de un Objetivo Misional. Es decir, muestra una relación de causa y efecto.

7.5 aplicación de indicadores

El Dr. ever uzcátegui en el artículo llamado, indicadores de gestión, nos indican la aplicación de los indicadores:

•Indicadores Financieros

Son relaciones entre magnitudes que forman parte de los estados financieros a fin de determinar tanto la situación financiera de la empresa como la calidad de las partidas que lo interrelacionan. Los resultados obtenidos por estos indicadores son relativos ya que deben efectuarse comparaciones muchas veces subjetivas. Algunas clases de indicadores financieros son:

Indicadores de solvencia, liquidez y gestión: Índices de razón circulante o solvencia, Índices de liquidez Índices de días a mano (o promedio) de cuentas por cobrar, Índices CTN Índices de ventas/ activo total, Índices de razón del propietario, Índices de capital de trabajo neto/ activo total; Indicadores de endeudamiento o apalancamiento: Índice de endeudamiento circulante, Índice de endeudamiento bancario, Índice de endeudamiento total, Índice de relación de la deuda total/ activo total, Índice de días a mano cuentas por pagar; Indicadores de productividad y rentabilidad: Índice de Razón del capital neto al activo fijo Índice de productividad de la empresa Índice de rentabilidad del capital (ROE) Índice de rotación de activos fijos, Índice de ventas/activo total Índice Beneficio operativo/ Ventas; Indicadores de situación económica: Porcentaje de costo de ventas, Porcentaje de gastos administrativos y ventas, Porcentaje de gastos financieros, Margen de utilidad, Cobertura de Intereses; Indicadores de capacidad de pago: Ventas/ Pasivo Circulante, Flujo de caja libre/ total pasivos promedio, Flujo de caja libre/ servicio de la deuda, Flujo de caja antes de financiamiento/ total pasivos promedio.

7.6 ANÁLISIS CUALITATIVO PERIODO 2005 - 2015

Cuadro n° 1

Participación pública

Áreas de trabajo	Comunidad	Impacto
Cultura	Programas orientados al bienestar	Mejoramiento de la calidad de vida
Proyección social	Ampliación de cobertura a programas	Porcentaje
Infraestructura	Calidad de vida	Desarrollo de proyectos
Salud y educación	Programa de gobierno	Resultados por área publicas
Inversión	Recursos públicos	Transferencia de recursos

Observación: Se relacionan elementos en donde se requiere a la ciudadanía como componente básico del sector publico.

Cuadro n°2

Operacionalizacion de los indicadores

Indicadores	Criterio	Reflejo
Social	Participación de los grupos	Poblaciones beneficiadas
Demográfico	Hombre, mujeres, niños, adultos mayores	Beneficio por segmento
Físico	Recursos	Mejoramiento de la calidad de vida
Económico	Presupuesto municipal	Inversión según presupuesto
Cultural	Relación con el entorno	Efecto en la sociedad

Observación: se analiza el comportamiento de los indicadores de gestión frente a los resultados de las distintas administraciones en el periodo de tiempo 2005 - 2015

Cuadro n° 3
Participación del estado

Ámbito	Recursos	Impacto
Zona urbana de Montería	Talento humano Infraestructura Base de datos Disponibilidad presupuestal	Cobertura en un 75% en la población
Zona rural de Montería	Talento humano Infraestructura Base de datos Disponibilidad presupuestal	Cobertura en un 90% en la población

Observación: se establece un vinculo de la inversión y gestión del estado en las necesidades de las comunidades.

Cuadro n° 4
Proyectos públicos

Acción	Resultados	Beneficio
Programa de gobierno	Ejecución en un 100%	Cobertura a la población
Iniciativa del consejo	Ejecución en un 100%	Mejoramiento a la calidad de vida

Programa de ámbito regional – Gobernación	Gestión en un 75%	Ampliación de cobertura
Programa de ámbito nacional – presidencia	Gestión en un 20%	Otorgamiento de beneficios
Programa de gestión internacional	Gestión en un 20%	Entrega de contribuciones y donaciones

Observación: se establecieron acciones como concesiones, uniones temporales, contrataciones con terceros y desarrollo y crecimiento de la cobertura del estado.

Cuadro n° 5
Relación periodo de tiempo

Años	Comportamiento
2005	Definid
2006	Definid
2007	Definid
2008	Definid
2009	Definid
2010	Definid
2011	Definid
2012	Definid
2013	Superable
2014	Superable
2015	Superable

Observación: se identifico la cronología del impacto de la ley 550 frente a los resultados proyectados

Cuadro nº 6

Valoración de indicadores de gestión

Indicadores financieros	Comportamiento	Efecto en la comunidad
Indicadores de solvencia, liquidez y gestión	Pago de deuda a terceros y obligaciones financieras	Mayor transferencia de beneficio
Indicadores de endeudamiento o apalancamiento	Gestión con la banca y fiducias	Mejor administración de los recursos públicos
Indicadores de productividad y rentabilidad	Disposición de los recursos en un 100%	Desarrollo de todos los programas
Indicadores de situación económica	Déficit en la superávit	Inversión en la comunidad y saneamiento en el municipio
Indicadores de capacidad de pago	Mejores prácticas en el pago de la deuda publica	Presentación de resultados con solvencias
Indicadores de capacidad de pago	Proyección de obligaciones a futuro	Desarrollo de proyectos a futuro

Observación: se referenciaron condiciones que permitieron la interacción estado – gestión esperada

Cuadro n° 7

Evaluación de indicadores públicos

Criterios de evaluación	Resultados esperados	Relación causa - efecto
Evaluación de políticas públicas	Positivo	Proyección de recursos en la población
<input type="checkbox"/> Evaluación de programas públicos	Positivo	Gestión de la presidencia para proyectos en el municipio
Evaluación de gestión y resultados de las entidades públicas	Ejecución del plan de gobierno en totalidad	Obras ejecutadas en todos los ámbitos
Evaluación del desempeño individual	Gestión del administrador publico	Beneficios a las poblaciones

Observación: se tuvo en cuenta el crecimiento de la infraestructura, la disminución de la deuda pública y la gestión del concejo y el administrador público.

8. RECOMENDACIONES

Los entes territoriales adopten la ley 550 de 1999 como una herramienta para la inmunidad financiera protegiendo sus finanzas, embargos y pignoraciones.

La gestión pública debe ser de carácter dinámico expresada en resultados que permitan alternativas a los administradores de soluciones a los problemas no solamente fiscales ni financieros si no en el desarrollo de un buen plan de gobierno y su relación con el beneficio de las comunidades, desde este punto es bueno tener en cuenta el saneamiento de las finanzas del municipio objeto de estudio.

9. CONCLUSIONES

Los resultados globales evidencian que el acuerdo de reestructuración de pasivos, como herramienta de última instancia, ha generado con éxito efectos positivos sobre la estructura financiera del Municipio de Montería, materializado en el saneamiento total de las acreencias vencidas, así como la normalización de la operación de la entidad. Lo anterior a través de la superación de las restricciones presupuestales que antes de la suscripción del acuerdo impedían el pago oportuno del pasivo corriente y, por ende, creaba condiciones de insolvencia financiera dada la presión de los acreedores que, en muchos de los casos, alcanzaban por vía judicial el embargo de los recursos del Municipio.

El Municipio de Montería después de suscribir el acuerdo de reestructuración de pasivos, es decir, durante el periodo comprendido entre 2005 y 2015, éste mostró un ritmo continuo de reducción del tamaño del pasivo del 2005 hasta el año 2009, pasando de 41.3% a 17% respectivamente. En promedio se redujo 27.9% hasta el año 2009. Seguidamente, del año 2010 al 2012, este indicador tuvo un incremento considerable, llegando a 43.5% en el 2012.

En 2012 el Municipio generó superávit presupuestal, la ejecución de gastos del sector central y las transferencias realizadas al concejo y la personería se ajustaron a los límites legales previstos por la Ley 617 de 2000. El departamento de Apoyo Fiscal del Ministerio de hacienda y Crédito público recomendó ajustar la transferencia realizada a la contraloría municipal dado que esta continúa sobrepasando el límite. Igualmente, se insistió en mejorar la gestión de los procedimientos de administración financiera, al tener en cuenta el monto de los recursos del balance y de aquellos que financian compromisos constituidos como reservas presupuestales, hecho al que se suman las inconsistencias presentadas en la información contable y de tesorería.

BIBLIOGRAFIA

Ministerio de Hacienda. Subdirección de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial. Dirección General de Apoyo Fiscal. (s.f). Efectos de la Ley de Reestructuración de Pasivos (Ley 550 de 1999) en las Entidades Territoriales. Recuperado de:
http://www.academia.edu/16751810/Efectos_de_la_Ley_de_Reestructuraci%C3%B3n_de_Pasivos_Ley_550_de_1999_en_las_Entidades_Territoriales

Benítez, (2013). “Análisis del costo social de la implementación del programa de Reestructuración de Pasivos del Departamento de Bolívar: 2001 – 2010”. Universidad de Cartagena.

Alvarez Vergara, V. A. (2016). Los programas de saneamiento fiscal y financiero en las entidades territoriales colombianas. *Ensayos de Economía*, 171 - 188.

Contraloría General de la República. Contraloría Delegada Gestión Pública e Instituciones Financieras. Política de Saneamiento Fiscal y Financiero de los Entes Territoriales. Dirección de Estudios Financieros. Diciembre de 2.008.

Ever Uzcátegui, indicadores de gestión, 2010, <http://ever-uzcategui.over-blog.es/article-indicadores-de-gestion-47050934.html>

Manual de indicadores de desempeño en el sector público, publicado por CEPAL en 2015;
Santiago de Chile.