

Municipio de Palmira

Diciembre 2014

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Con el paso del tiempo se constituyeron en Palmira un gran número de empresas de diversos sectores, entre ellos uno de los más importantes el agroindustrial que llevó a la denominación de Capital Agrícola de Colombia. Palmira mantiene su carácter agrícola debido a que se encuentra privilegiada por sus suelos fértiles y abundantes aguas que permiten desarrollar la agricultura a gran escala. Este sector ha impulsado el desarrollo económico de la región a través del cultivo de diversos productos como el café, tabaco, cacao, caña de azúcar, arroz, maíz, frijol, yuca, papa, algodón, soya, plátano, sorgo, hortalizas y frutales.

En el último censo realizado en Colombia en el año 2005, Palmira contaba con una población de 283.431 habitantes. En la actualidad se calcula una población aproximada de 380.000 habitantes, reflejo de toda la expansión que ha tenido la ciudad en los últimos años. Actualmente se adelantan numerosos proyectos de vivienda enfocados en su gran proporción a interés social.

En Palmira se encuentra el Aeropuerto Internacional Alfonso Bonilla Aragón (CLO), uno de los principales aeropuertos de Colombia, el cual presta su servicio a la ciudad de Cali. El aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón conecta al Valle con Colombia y el mundo a través de varias aerolíneas nacionales y extranjeras.

El nivel de desocupación en Palmira durante todo el 2014 fue de 12,9 %, una cifra importante si se tiene en cuenta que la tasa de desempleo nacional es mucho menor (9,1%).

El 10 de diciembre de 2001 el Municipio suscribió un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999, en el cual se comprometió a pagar acreencias por \$96.025 millones en un plazo de nueve años y a adoptar medidas de fortalecimiento institucional. Previo a ello el Municipio había suscrito un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en el que la Nación otorgó garantía del 100% para un crédito de saneamiento (\$3.044 millones) y garantía del 40% para la deuda reestructurada (\$12.617 millones) en los términos de la Ley 617 de 2.000.

El 21 de octubre de 2008 se dio por terminado el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos por cumplimiento anticipado. Sin embargo, el 29 de Junio de 2011, la Superintendencia de Sociedades, declaró sin efecto el acta la terminación anticipada del acuerdo de reestructuración de pasivos, por la no constitución y creación del patrimonio autónomo para garantizar el pago de pasivos pensionales. Finalmente, el 26 de Septiembre de 2013, el municipio cumplió con este compromiso y cerró el Acuerdo.

En el año 2013, el municipio reportó superávit presupuestal cambiando la dinámica deficitaria reportada en el 2012, explicado principalmente por el crecimiento de los ingresos corrientes (21%). Además de lo anterior, el municipio cumplió con los indicadores de ley 617 y mostró capacidad de endeudamiento.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

De acuerdo con la información del Municipio a Diciembre 2014, la planta de personal del sector central es de 522 cargos, de los cuales 8% correspondieron al nivel directivo, 1% al asesor, 38% al profesional; 17% al técnico y 36% al asistencial. Por tipo de

vinculación 59 funcionarios están inscritos en carrera administrativa, 311 en provisionalidad y 61 de libre nombramiento y remoción y 49 trabajadores oficiales. A Diciembre 31 de 2014 estaban ocupados 480 de los 522 cargos.

La nómina de pensionados es de 876, 4 menos que la vigencia anterior. Del total 588 por jubilación, 287 por sustitución y 1 por invalidez¹.

El municipio de Palmira reporta 4 entidades descentralizadas, distribuidas en 1 establecimiento público, 1 EPS, 1 sociedad de economía mixta y 1 empresa social del estado, tal como se ilustra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
INVENTARIO ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

NOMBRE ENTIDAD	SECTOR ECONOMICO
0	
EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO - E.I.C.E.	
FONDO FINANCIERO DEL MUNICIPIO DE PALMIRA - FINANPAL	FINANCIERO
E.I.C.E. Ó S.E.M.	
CENTRO DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR DE PALMIRA	TRANSPORTE
EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO - E.S.E.	
E.S.E. HOSPITAL RAÚL OREJUELA BUENO	SALUD
ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	
INSTITUTO MUNICIPAL DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN DE PALMIRA	RECREACIÓN Y DEPORTE

Fuente: Contaduría General de la Nación CGN y la Contraloría General de la República CGR.

III. ESTRUCTURA Y DINAMICA FISCAL

1. Ingresos

En 2014 el municipio contó con ingresos diferentes del Sistema General de Regalías por \$410.189 millones, equivalentes al 100% de lo presupuestado. El 93% fueron recaudos del periodo y el 7% a disponibilidades de caja incorporadas en el presupuesto de la vigencia como recursos del balance. (Tabla 1).

El comportamiento de los ingresos propios, las transferencias y los ingresos de capital contrasta con la caída de los recursos balance. La participación de los ingresos de capital crece en la vigencia 2014, situación que refleja principalmente el desembolso de recursos de crédito para el municipio. La evolución de los ingresos propios se debió principalmente al crecimiento de los tributarios, resultado de las diferentes estrategias de la administración municipal para incrementar su recaudo, opuestamente los no tributarios disminuyeron. Igualmente el incremento de las transferencias obedeció específicamente a otras transferencias de nivel departamental.

El crecimiento de los ingresos de capital se explica por los recursos de crédito público desembolsados en la vigencia, además de los recursos obtenidos por cofinanciación, que representan tres veces lo registrado en el 2013. De los otros conceptos de este ingreso, los rendimientos financieros crecieron 42%, los excedentes financieros 2%, mientras que los Otros recursos de capital disminuyeron 80%.

Tabla 1

¹ Cabe aclarar que esta información es con respecto de la planta aprobada en la reforma administrativa realizada en el año 2013.

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR 2013 - 2014

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2013	2014	2014/2013	2013	2014
Tributarios y no tributarios	125.802	143.505	10%	36%	35%
Transferencias	166.366	180.939	5%	48%	44%
Ingresos de capital	22.001	58.998	159%	6%	14%
Recursos del Balance (Superávit fiscal, Cancelación de reservas)	32.454	26.747	-20%	9%	7%
RECAUDOS DEL AÑO	346.623	410.189	14%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los recursos acumulados en la vigencia anterior (recursos del balance) ascendieron a \$26.747 millones, fueron equivalentes al 7% del recaudo del año y disminuyeron 20% con respecto al año 2013. Esta disminución reflejó el comportamiento de la cuenta superávit fiscal de Otros recursos de forzosa inversión diferentes al SGP (con destinación específica).

Tabla 3

INGRESOS TRIBUTARIOS 2013 - 2014

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2013	2014	2014/2013	2013	2014
Impuesto predial unificado	45.161	53.856	15%	43%	42%
Impuesto de industria y comercio	32.210	36.013	8%	31%	28%
Sobretasa a la gasolina	9.266	9.644	0%	9%	7%
Estampillas	627	907	40%	1%	1%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	91	297	216%	0%	0%
Otros impuestos	18.125	28.438	51%	17%	22%
TOTAL	105.480	129.156	18%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El aumento del recaudo de los ingresos tributarios se explica principalmente por la dinámica del impuesto predial y del impuesto de industria y comercio, que representan el 70% del total del recaudo tributario. Este crecimiento sucede por efecto de las campañas realizadas por la Secretaría de Hacienda para la recuperación de cartera y pago oportuno de los impuestos. (Tabla 3). Por otro lado, el alto crecimiento de las estampillas obedeció principalmente al aumento de la estampilla Pro-cultura.

Los recursos de balance representaron el renglón más importante dentro de los ingresos de capital (48%), seguidos por la cofinanciación (49%) y rendimientos financieros (2%).

2. Gastos

Los compromisos de gasto por \$359.649 millones representaron 88% del presupuesto y un crecimiento real de 11% anual. La mayor participación se concentra en los gastos de inversión, que ganaron dos puntos porcentuales en el peso relativo con respecto a la vigencia anterior. El incremento de los gastos se explicó esencialmente por los gastos de inversión y servicio de la deuda. Los gastos de funcionamiento se mantienen estables, sin embargo, los gastos de personal y generales disminuyeron 2% y 5%, respectivamente. (Tabla 4).

Tabla 4

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR 2013 - 2014

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2013	2014	2014/2013	2013	2014
Funcionamiento	70.012	73.046	1%	22%	20%
Inversión	230.112	271.780	14%	74%	76%
Servicio de la deuda	12.338	14.824	16%	4%	4%
TOTAL COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR	312.462	359.649	11%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El comportamiento de los gastos de funcionamiento fue el reflejo principalmente del crecimiento de las transferencias, representada principalmente por las realizadas a sentencias y conciliaciones que registró más del doble de lo registrado en la vigencia 2013. La disminución de los gastos generales obedece específicamente a la caída de los gastos por arrendamientos (-5%). Las transferencias siguen representando aproximadamente el 50% de los gastos de funcionamiento y los principales componentes de este rubro lo constituyeron en esta vigencia las mesadas pensionales (54%) y la sobretasa ambiental (24%).

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 2013 - 2014

Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2013	2014	2014/2013	2013	2014
Gastos de personal	20.953	21.200	-2%	30%	29%
Gastos generales	12.826	12.697	-5%	18%	17%
Transferencias	36.232	39.149	4%	52%	54%
Déficit fiscal de funcionamiento	0	0	N/A	0%	0%
Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización	0	0	N/A	0%	0%
Otros gastos de funcionamiento	0	0	N/A	0%	0%
TOTAL	70.012	73.046	1%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

Los nuevos compromisos de inversión en 2014 aumentaron 14% en términos reales frente a 2013, sin embargo, los sectores de Salud, Agua Potable y Vivienda disminuyeron.

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES 2013 - 2014					
	valores en millones de \$				
SECTOR	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2013	2014	2014/2013	2013	2014
Educación	80.042	89.825	8%	35%	33%
Salud	89.760	90.726	-2%	39%	33%
Agua Potable	3.785	3.125	-20%	2%	1%
Vivienda	295	79	-74%	0%	0%
Vías	6.937	15.057	109%	3%	6%
Otros Sectores	49.293	71.234	39%	21%	26%
Saneamiento Fiscal	0	1.735	0%	0%	1%
Fortalecimiento OCAD	0	0	0%	0%	0%
TOTAL	230.112	271.780	14%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

El sector con mayor dinamismo fue Vías, que se duplicó respecto a la anterior vigencia. Esta situación fue explicada específicamente por la firma de convenios para la rehabilitación y mejoramiento de vías con la empresa INVIAS. Caso contrario fue el sector vivienda, cuya disminución obedece a que en la vigencia 2013 se adquirió un lote para el proyecto VIPA denominado Almendros de Italia, terreno que fue dado como subsidio en especie en la vigencia 2014.

El crecimiento en Otros sectores se focalizó en el sector de Equipamiento Municipal, su incremento se dio por el mejoramiento y mantenimiento de zonas verdes, parques, plazas y plazoletas. Igualmente el sector Deportes y Recreación creció por la construcción, mantenimiento y/o adecuación de los escenarios deportivos y recreativos

Ahora teniendo en cuenta que el sector Educación representa la tercera parte de los gastos de inversión, su dinámica fue influenciada por la construcción ampliación y adecuación de infraestructura educativa y el pago de personal docente.

Por servicio de la deuda se comprometieron \$14.824 millones, 64% para amortizar deuda pública y 36% destinados al pago de intereses.

En resumen, la estructura del gasto del municipio se focalizó en la inversión (76% del total), y estuvo soportada principalmente en la fuente de las transferencias del SGP. Los cambios en la participación de los gastos de inversión en los últimos años muestran la iniciativa del municipio de concentrar sus gastos en la Formación Bruta de Capital, especialmente en los sectores de Vías y Salud.

3. Deuda pública

En 2014 el municipio sirvió deuda financiera por \$14.824 millones (intereses por \$5.370 millones y amortizaciones por \$9.454 millones), 20% más que en la vigencia 2013. Teniendo en cuenta que desembolsó nuevo crédito por \$28.880 millones, el saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2014 fue 30% mayor que en 2013.

Tabla 10

SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA 2014

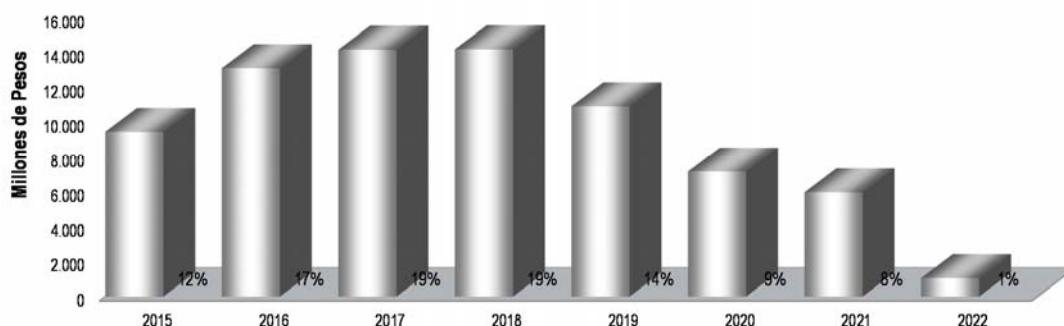
valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre de 2014	% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Márgen promedio ponderado sobre tasa de interés
DEUDA INTERNA		100%			
Banca Comercial Interna	57.205	67%	PESOS	DTF	0
Bonos Interna	0	0%	0	0	0
Nación	0	0%	0	0	0
Infis	27.751	33%	PESOS	DTF	0
Proveedores y otros	0	0%	0	0	0
Entidades Territoriales	0	0%	0	0	0
Total Deuda Interna	84.956	100%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	84.956	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

El 100% de la deuda total corresponde a deuda interna y el 52% de la misma está concentrada en Banco Davivienda, Banco de Occidente y Banco de Bogotá. El costo promedio de la deuda es de DTF y entre los años 2015 y 2022 se concentrará el total de las amortizaciones.

Gráfico 1



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2014² resultaron superiores a los compromisos de gasto³ en \$3.731 millones; y teniendo en cuenta que la entidad adicionó recursos del balance (\$27.382 millones) y además aumentó su endeudamiento con el sistema

² Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.

financiero, según la ejecución de gastos, el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en \$50.539 millones, equivalente al 12% de los ingresos y 48% superior al de 2013 (Tabla 8)⁴

RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA		
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA		
valores en millones de \$		
Concepto	Vigencia	
	2013	2014
Resultado balance corriente	46.214	68.956
Resultado balance de capital	-46.640	-65.226
Déficit o superávit fiscal	-426	3.731
Financiamiento	34.587	46.809
Endeudamiento neto	2.133	19.426
Recursos del balance	32.454	27.382
RESULTADO PRESUPUESTAL	34.161	50.539

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación financiera desde la perspectiva contable

La información contable del municipio a 31 de diciembre de 2014 registra unos activos totales de \$1.4 billones. Los más representativos corresponden a la propiedad, planta y equipo (70%), deudores (6%), otros activos (7%), bienes de beneficio y uso público (7%) y rentas por cobrar (5%).

Al expresar los activos en unidades monetarias constantes de 2014 se evidencia una disminución del 1%. El concepto que más impactó esta caída fue las inversiones e instrumentos derivados (de \$33.987 a \$17.651).

El 16% del total de los activos era corriente, de los cuales 29% eran activos líquidos representados en efectivo (\$60.454 millones) y recursos del SGP (\$2.882 millones).

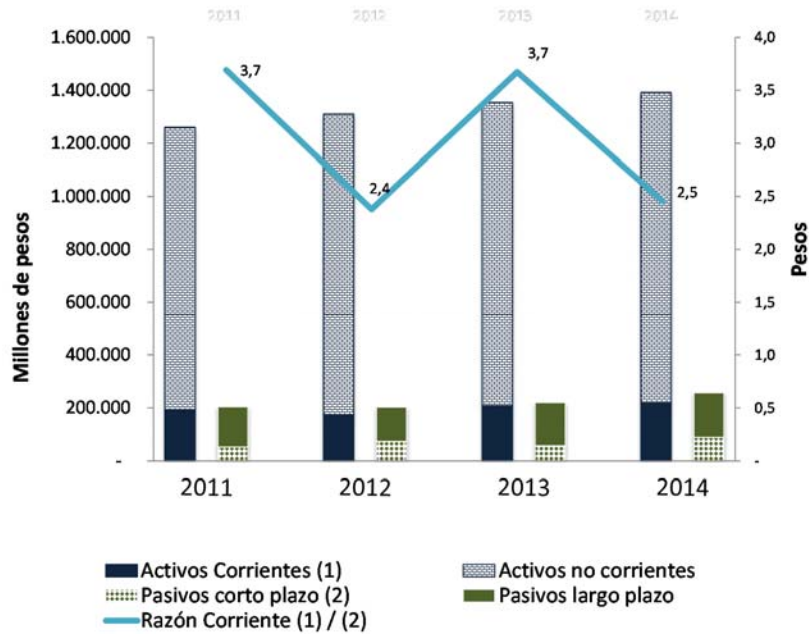
Por su parte, el pasivo total sumó \$256.797 millones, de los cuales su mayor parte corresponde a pasivos estimados (52%), seguidos de las operaciones de financiamiento (33%) y cuentas por pagar (12%). En términos reales el pasivo aumentó en el 13% frente al saldo reportado al cierre de 2013, situación que obedeció principalmente a las cuentas por pagar (82%) y a las operaciones de financiamiento (27%).

Gráfico 2

BALANCE CONTABLE

³ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2013. Por tanto no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2013, ni las amortizaciones de deuda.

⁴ Con el fin de facilitar el análisis de los resultados de la vigencia, para el cálculo del resultado del balance financiero los rubros de ingresos de capital por recursos del balance, venta de activos fijos y reducciones de capital de empresas, se incorporan en las partidas del financiamiento. Dicha metodología fue aplicada con el fin de asimilar los criterios de estimación de resultados fiscales, con los empleados por el CONFIS, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación DNP.



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

Como se observa en la gráfica, al cierre de los periodos comprendidos entre 2011-2014 las obligaciones de corto plazo representan aproximadamente la tercera parte de los activos corrientes, evidenciando una mayor garantía de liquidez. El activo corriente ha mostrado tendencia creciente especialmente el efectivo en los últimos dos años. Si bien esto no señala riesgos de liquidez en el corto plazo, si podría evidenciar rezagos en la ejecución tanto presupuestal como en la recepción de bienes y servicios.

Al calcular con la información contable el pasivo no financiero de vigencias anteriores, se estima en \$4.677 millones, de los cuales buena parte se derivan de pasivos laborales por cesantías retroactivas.

3. Liquidez y solvencia de corto plazo

El objetivo de este indicador simplificado es analizar la capacidad del municipio para cubrir la totalidad de sus obligaciones de corto plazo con los recursos disponibles, y/o identificar si está o no acumulando liquidez, haciendo confluír en un sólo cálculo lo reflejado en la información contable y de tesorería⁵, en un intento de avanzar en la armonización entre los componentes de la administración financiera al considerar el cálculo de este indicador con base en el principio de devengo.

⁵ Este indicador se elaboró a partir de la integración de los formularios de cierre fiscal FUT y del reporte del cierre del SGR; adicionalmente incluye información sobre transferencias por cobrar del SGP y las transferencias pendientes de giro del SGR, por concepto de proyectos aprobados por los OCAD y ya incorporados en los presupuestos de las ET financiados con cargo a los recursos de los Fondos de Compensación, Desarrollo Ciencia, Tecnología e Innovación, pues son aquellas con mayor certidumbre de ingresar a las arcas de las ET. En las disponibilidades no se incluyen cuentas por cobrar de ingresos de recaudo propio, pues la experiencia indica que solamente una parte muy pequeña de los montos que las ET reportan por este concepto corresponden a facturas de cobro con alta posibilidad de generar ingresos líquidos para la entidad.

Se trata de un indicador de solvencia de corto plazo, puesto que no incluye un análisis de la capacidad financiera de la entidad para honrar sus obligaciones futuras de largo plazo (más de un año), entre las cuales las más significativas usualmente son la deuda financiera pública y los pasivos pensionales.

Al término del ejercicio fiscal 2014, el departamento contaba con recursos disponibles por \$61.917 millones, de los cuales 95% estuvo representado por saldos en bancos y 5% en transferencias por cobrar. Correspondieron 99% a recursos diferentes del SGR y 1% al SGR.

Por otro lado, presentaba exigibilidades y reservas presupuestales por \$10.541 millones, de las cuales el 66% representaban cuentas por pagar de la vigencia, 28% recursos de terceros y 6% correspondían a otras exigibilidades.

Frente al respaldo financiero de las obligaciones y reservas presupuestales financiadas con recursos diferentes al SGR, el análisis señala la existencia de \$6 por cada compromiso pendiente de pago o ejecución, de los cuales los del SGP Agua Potable y los otros recursos de destinación específica muestran mayor garantía.

En relación al SGR, al final del bienio se cuenta con \$12 por cada \$1 de los compromisos por pagar, solvencia suficiente como garantía del pago, una vez recibidos la totalidad de los bienes y servicios contratados.

El cruce de los saldos disponibles con las exigibilidades y las reservas presupuestales, evidencia que la situación fiscal del municipio al cierre de 2014 fue superavitaria en \$51.376 millones, de los cuales el 99% se originaron en la ejecución de recursos distintos a los del Sistema General de Regalías. De éstos, el 50% tienen como fuente asignaciones de destinación específica distintos al Sistema General de Participaciones. (Tabla 13).

Tabla 13

INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
Recursos diferentes al SGR	61.824	10.533	51.290
De libre destinación	1.083	851	232
De destinación específica	60.741	9.682	51.059
SGP	11.160	3.507	7.654
SGP Educación	6.187	2.228	3.960
SGP Salud	2.601	690	1.911
SGP Agua potable	1.242	135	1.107
SGP Propósito general	1.020	392	628
SGP Asignaciones especiales	110	62	48
Recursos del crédito	20.790	2.928	17.862
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	28.790	3.247	25.543
Sistema General de Regalías - SGR	93	8	86
TOTAL	61.917	10.541	51.376

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales, transferencias por cobrar del SGP y del SGR.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales. En las exigibilidades con cargo al SGR se incluyen los compromisos por pagar y los rendimientos financieros de recursos diferentes a Asignaciones Directas.

Si se comparan estos excedentes con los ingresos recibidos durante el periodo anual para los diferentes al SGR, se tiene que fueron equivalentes al 13% de dichos recaudos, de los cuales se resalta que quedaron pendientes de ejecutar el 62% de los recursos de los recursos de crédito, el 25% de los recursos de destinación específica diferentes a SGP y el 7% del SGP.

De conformidad con lo anterior se podrían estar presentando rezagos acumulados en la ejecución presupuestal de los recursos de crédito.

4. Límites de endeudamiento y balance primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y la ejecución de los recursos de regalías⁶, a continuación se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo⁷ y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ Cero pesos de crédito nuevo en 2015⁸.
- ✓ Compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras⁹ para la vigencia 2015 por \$27 mil millones, los cuales están financiados con recursos diferentes de regalías.

Por lo anterior, para la vigencia 2015 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 6%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 43%.

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2014. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales, corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) correspondiente, por tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

Una estimación más realista de la capacidad ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad en 33% y 66%, respectivamente. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2014 tiene más de un año de causación¹⁰.

⁶ Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2013, Reglamentario de la Ley 1530 de 2013, establece: *Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2013.*

⁷ Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR, en consecuencia dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013.

⁸ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2014 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2014.

⁹ Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2013 sin incluir recursos de regalías.

¹⁰ Como se indicó en la sección E, el pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de un ahorro primario (\$36 mil millones) sin incluir recursos del SGR, equivalente a más de dos veces el valor del servicio de la deuda atendida durante la vigencia 2014, evidencia garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el municipio.

Tabla 14

CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO 2015

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes	174.212	121.080
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	201.043	147.911
1.2 Vigencias futuras	26.831	26.831
2. Gastos de funcionamiento	78.619	71.718
3. Gastos Recurrentes		31.511
4. Ahorro operacional (1-2-3)	95.593	17.851
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4+5.5)	75.485	80.163
5.1 Saldo de la deuda antes de amortizaciones	84.956	84.956
5.2 Amortizaciones de la vigencia	9.471	9.471
5.3 Créditos condonables	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.5 Pasivo diferente a financiero		4.677
6. Intereses de la deuda	5.832	5.832
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/3)	6%	33%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	43%	66%
SEMAFORO: Estado actual de la entidad	VERDE	
SEMAFORO: Estado actual de la entidad		

5. Límites gastos de funcionamiento

De acuerdo con los estándares de la Ley 617 de 2000, Palmira se ubicó en categoría primera y la relación gastos de funcionamiento del sector central frente a ingresos corrientes de libre destinación para la vigencia 2014 no debió superar el 65%; esto, excluyendo las transferencias a la Contraloría y al Concejo tal como lo ordena el Artículo 1º del Decreto 735/01. Al cierre de 2014, el indicador del sector central fue 42%, veintitrés puntos porcentuales por debajo del límite establecido. Para la vigencia analizada, los ingresos corrientes de libre destinación tuvieron un aumento real del 16% y los gastos de funcionamiento, base para el cálculo del indicador, disminuyeron 2%

Tabla 15

INDICADORES DE LEY 617 DE 2000 - SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2013	2014	Variación Real 2014/2013
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	111.688	134.764	16%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	55.440	56.502	-2%
3. Relación GF/ICLD	50%	42%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	65%	65%	
5. Diferencia	-15%	-23%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las transferencias al Concejo y la Personería se ubicaron dentro de los límites establecidos en las disposiciones legales mientras que la transferencia a la Contraloría sobrepasó los límites de la Ley 1416 en \$412 millones¹¹.

SECCIÓN DE CONTRALORÍA	GASTOS DE CONCEJO																														
<p>Tabla 16</p> <p>SECCIÓN DE CONTRALORÍA</p> <p>valores en millones de \$</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>2013</th> <th>2014</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Valor comprometido según ejecución presupuestal</td> <td>2.293</td> <td>2.361</td> </tr> <tr> <td>2. Límite establecido por la Ley 617 1/</td> <td>1.881</td> <td>1.937</td> </tr> <tr> <td>3. Diferencia</td> <td>412</td> <td>425</td> </tr> </tbody> </table> <p>1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).</p>	Concepto	2013	2014	1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	2.293	2.361	2. Límite establecido por la Ley 617 1/	1.881	1.937	3. Diferencia	412	425	<p>Tabla 16</p> <p>SECCIÓN DE CONCEJO</p> <p>valores en millones de \$</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>2013</th> <th>2014</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Valor comprometido según ejecución presupuestal</td> <td>2.744</td> <td>2.925</td> </tr> <tr> <td>2. Límite establecido por la Ley 617</td> <td>2.863</td> <td>3.233</td> </tr> <tr> <td>Remuneración Concejales</td> <td>1.188</td> <td>1.211</td> </tr> <tr> <td>Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD</td> <td>1.675</td> <td>2.021</td> </tr> <tr> <td>3. Diferencia</td> <td>-119</td> <td>-307</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	2013	2014	1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	2.744	2.925	2. Límite establecido por la Ley 617	2.863	3.233	Remuneración Concejales	1.188	1.211	Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	1.675	2.021	3. Diferencia	-119	-307
Concepto	2013	2014																													
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	2.293	2.361																													
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	1.881	1.937																													
3. Diferencia	412	425																													
Concepto	2013	2014																													
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	2.744	2.925																													
2. Límite establecido por la Ley 617	2.863	3.233																													
Remuneración Concejales	1.188	1.211																													
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	1.675	2.021																													
3. Diferencia	-119	-307																													

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

Palmira cuenta con un sistema de transporte deficiente en servicio y cobertura. Las empresas que prestan el servicio son Palmirana de Transportes, Cootransgaviota y Montebello, todas pertenecientes a la misma razón social, monopolizando el mercado de transporte de la ciudad. Al mismo tiempo, registra a nivel nacional como la ciudad con mayor mototaxismo en Colombia, con un cálculo aproximado de 5.000 personas dedicadas a este trabajo. Actualmente se está trabajando para contar con el Sistema Estratégico de Transporte Público (Setp) de la ciudad; unificando a las tres empresas operantes actualmente, denominado Transporte Unificado de Palmira (Tupal).

En cuestión de seguridad, Palmira pese a la reducción de homicidios en este gobierno, sigue apareciendo como una de las ciudades más inseguras de Colombia¹², específicamente por fenómenos de tráfico de drogas, las guerras de pandillas, la

¹¹ En el año 2012, la administración municipal incremento el presupuesto de la Contraloría de acuerdo con una solicitud de ajuste realizada desde la vigencia 2010, permitiendo que el límite de gasto para posteriores vigencias superaran lo aprobado de acuerdo con la metodología de cálculo establecida en la Ley 1416 de 2010.

¹² Según el último informe publicado por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, Palmira, con una tasa de 67 homicidios por cada cien mil habitantes, ocupa el puesto trece (13) entre las cincuenta (50) ciudades más violentas del mundo.

corrupción y la pobreza. Por lo anterior, se debe enfatizar en los sectores más problemáticos de la ciudad con operativos móviles, el control del porte de armas de fuego y armas blancas.

En la región se desarrollarán grandes obras de infraestructura en vías, puertos, ferrocarril y en el aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón, además, empezarán a materializarse las oportunidades de comercio exterior en la Cuenca del Pacífico y Estados Unidos y está el desafío de poner a marchar los clúster con los que se busca dinamizar la economía. Una apuesta de competitividad regional es la remodelación del aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón, con una inversión de 98,3 millones de dólares y que aumentará en 20% su capacidad.

El gran reto será aprovechar estas oportunidades para fomentar la creación de empleo formal en los diversos sectores de la economía, fortalecer el capital humano e incursionar en mercados más diversos y sofisticados.

Finalmente, la gestión territorial en Palmira está orientada a la organización, transformación de los espacios y los territorios del municipio y construcción de ciudadanía, mediante programas y proyectos que promuevan su uso sustentable; como proceso ordenado, planificado, sostenible, eficiente del territorio y sobre todo de organización social de la ciudadanía.

1. Ejecución y constitución de reservas presupuestales

La tabla 9 permite confirmar que en 2014 el municipio sigue manteniendo su política de disminuir el rezago presupuestal, teniendo en cuenta que en la vigencia 2013 no se ejecutaron reservas presupuestales y en la vigencia 2014 a pesar de constituirse \$1.900 millones prácticamente se ejecutó el 100% de ellas. Esta situación se mantiene pues al finalizar la vigencia 2014 el municipio no constituyó reservas para ser ejecutadas en el 2015.

Tabla 9

RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES 2013 - 2014

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2013	2014
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	0	1.900
(-) Ejecutadas por funcionamiento	0	119
(-) Ejecutadas por inversión	0	1.762
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	0	19

2. Provisión del pasivo pensional

A 31 de diciembre de 2014 el cálculo actuarial del pasivo pensional sumaba \$297.029 millones, de los cuales se habían provisionado en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET \$73.623 mil millones, lo que significa que la entidad tenía cubierto el 25% del total. Con respecto a 2013 el municipio logró aumentar el cubrimiento del pasivo en 6 puntos porcentuales.

3. Situación financiera del sector descentralizado

De acuerdo con datos reportados por las EDS a la CGR a través del CHIP, correspondientes al CGR presupuestal, al cierre de 2014 los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) representaron 8,6% de los ingresos corrientes de la administración central.

Las EDS cerraron 2014 con un déficit fiscal de \$11.166 millones, aumentando ostensiblemente el déficit de 2013. El principal responsable de mantener esta dinámica fue la ESE Hospital Raúl Orejuela Bueno pues presentó una disminución del 27% frente a la vigencia anterior, situación explicada por el aumento de los gastos totales (14%) y especialmente por los gastos en funcionamiento. (Tabla 21).

Tabla 21

NOMBRE DE LA ENTIDAD	2012	2013	2014	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
CENTRO DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR DE PALMIRA	351	95	4	0,36%
E.S.E. HOSPITAL RAÚL OREJUELA BUENO	-2.616	-8.857	-11.224	6,72%
FONDO FINANCIERO DEL MUNICIPIO DE PALMIRA - FINANPAL	189	68	53	0,14%
INSTITUTO MUNICIPAL DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN DE PALMIRA	-85	-53	1	1,36%
TOTAL	-2.162	-8.747	-11.166	8,59%

La estructura de ingresos indica que en promedio las transferencias de la administración central representaron en 2014 el 2,1% de los ingresos totales de las EDS. Con respecto al 2013, disminuyó esta dependencia por las transferencias al Instituto Municipal del Deporte y la Recreación de Palmira.

Tabla 22

NOMBRE DE LA ENTIDAD	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes		
	2014	2012	2013	2014
CENTRO DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR DE PALMIRA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL RAÚL OREJUELA BUENO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
FONDO FINANCIERO DEL MUNICIPIO DE PALMIRA - FINANPAL	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
INSTITUTO MUNICIPAL DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN DE PALMIRA	13,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTAL	2,1%			

La tabla 23 presenta algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales) y los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN.

Del análisis de los indicadores de la tabla 23 se destaca lo siguiente: a) Una alta capacidad de cubrir con activos líquidos las obligaciones corrientes en el Fondo Financiero (FINANPAL); b) Se evidencia un erróneo reporte de información de la ESE Hospital Raúl Orejuela Bueno, pues no es coherente que a pesar de que su déficit crece los indicadores de liquidez y aparecen en cero; c) La desaparición de pasivos contingentes por demandas judiciales de la ESE Hospital Raúl Orejuela Bueno (Tabla 23)

Tabla 23

NOMBRE DE LA ENTIDAD	Activos líquidos / Pasivo Corriente			Pasivo Total / Activo Total			Pasivos Contingentes por Demandas Judiciales		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
CENTRO DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR DE PALMIRA	47%	43%	73%	12%	11%	7%	0	0	0
E.S.E. HOSPITAL RAÚL OREJUELA BUENO	4%	5%	0%	53%	91%	0%	3.132	0	0
FONDO FINANCIERO DEL MUNICIPIO DE PALMIRA - FINANPAL	392%	189%	226%	13%	18%	12%	0	0	18
INSTITUTO MUNICIPAL DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN DE PALMIRA	69%	9%	0%	18%	10%	1%	0	0	0
TOTAL							3.132	0	18

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría Jurídica

4. Pasivos contingentes

Los pasivos contingentes derivados de procesos judiciales en contra de la administración constituyen un riesgo alto para las finanzas de la entidad territorial. Al respecto el Municipio informa de aproximadamente 1.272 procesos judiciales en su contra con pretensiones por \$101.698 millones, sin embargo la oficina jurídica calcula que \$76.809 millones de estos procesos serán ganados por la administración, derivando un riesgo potencial de fallos a perder por \$24.890 millones.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para la vigencia 2014, el municipio presentó superávit presupuestal, 48% mayor que en el 2013. El comportamiento de los recursos propios fueron los principales determinantes de estos resultados, aunque también contribuyó el aumento del endeudamiento neto.

La evolución de los ingresos propios se debió principalmente al crecimiento de los tributarios, resultado de las diferentes estrategias de la administración municipal para incrementar su recaudo, opuestamente los no tributarios disminuyeron. Este crecimiento sucede por efecto de las campañas realizadas por la Secretaría de Hacienda para la recuperación de cartera y pago oportuno de los impuestos.

La estructura del gasto del municipio se focalizó en la inversión (76% del total), y estuvo soportada principalmente en la fuente de las transferencias del SGP. Los cambios en la participación de los gastos de inversión en los últimos años muestran la iniciativa del municipio de concentrar sus gastos en la Formación Bruta de Capital, especialmente en los sectores de Educación, Salud y Vías, mientras que en Vivienda y Agua Potable disminuyó.

El municipio sigue dando cumplimiento a los indicadores de Ley 617 de 2000, mostrando una relación de Gastos de Funcionamiento/ ICLD inclusive 23 puntos porcentuales por debajo del límite establecido en la ley. Sin embargo, a pesar de que las transferencias al concejo y la personería se ubicaron dentro de los límites establecidos en las disposiciones legales; la transferencia a la Contraloría sobrepasó los límites de la ley 1416 de 2010.

Por otro lado, se preservó tanto la solvencia como la sostenibilidad de su deuda pública en los términos de la ley 358 de 1997. Los indicadores de solvencia y sostenibilidad calculados indican que la entidad territorial tiene capacidad de endeudamiento, y la presencia de ahorro primario equivalente a 2,5 veces el servicio de la deuda confirma la sostenibilidad de la misma.

El municipio continúa presentando riesgos financieros asociados a las demandas en su contra. La estabilidad fiscal futura del municipio se ve amenazada por el alto crecimiento de los pasivos contingentes pues en la vigencia 2014 crecieron 11% en cuantía y más del doble en número de procesos, llegando a un valor de posible pérdida que constituye más de seis veces el superávit fiscal del municipio. Para ello se precisa avanzar en el fortalecimiento de los mecanismos de defensa judicial, en la valoración y aprovisionamiento de recursos para su eventual atención.

BALANCE FINANCIERO

MUNICIPIO DE PALMIRA

Balance Financiero - valores en millones de pesos

BALANCE FINANCIERO

Valores en Millones de Pesos

CONCEPTOS	2014
INGRESOS (sin financiación)	353.926
INGRESOS CORRIENTES	324.444
Tributarios	129.156
No Tributarios	14.349
Transferencias	180.939
GASTOS (sin financiación)	350.196
GASTOS CORRIENTES	255.488
Funcionamiento (Sin incluir secretarías de educación y salud)	73.046
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	177.072
Intereses y Comisiones de la Deuda	5.370
BALANCE CORRIENTE	68.956
INGRESOS DE CAPITAL	29.482
GASTOS DE CAPITAL (Formación bruta de capital)	94.708
BALANCE DE CAPITAL	-65.226
BALANCE TOTAL	3.731
FINANCIACIÓN	46.809
Endeudamiento Neto	19.426
Desembolsos	28.880
Amortizaciones	9.454
Recursos del Balance y Otros (Venta de activos y reducción de capital de empresas)	27.382
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	410.189
GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	359.649
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	50.539
RESULTADO SGR BIENIO 2013-2014	
Ingresos SGR (Incorporados + Disponibilidad inicial)	110
Gastos SGR (Compromisos: Inversión + Servicio de la deuda)	16
RESULTADO SGR	94
EJECUCION RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	1.900
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	1.881
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	19