

# Municipio de Medellín

Diciembre 2015

## I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Medellín es la segunda urbe más habitada del país. En 2015 su población llegó a 2.46 millones, lo que significa un aumento de 3% respecto a 2012. El municipio alberga 38% de la población departamental, el 5.1% de la población nacional y ocupa el lugar setenta y uno en el escalafón de las ciudades más densamente pobladas del mundo<sup>1</sup>.

Durante el cuatrienio 2012 – 2015 disminuyó su bono demográfico<sup>2</sup>. El porcentaje de la población menor de 30 años bajó de 45.0% en 2012 a 43% en 2015 y se espera sea 42% en 2016. Se trata de un proceso ocasionado por la disminución de la tasa de natalidad y el aumento de la expectativa de vida<sup>3</sup>; aspectos a tener en cuenta para el diseño de las políticas públicas de mediano y largo plazo.

No hay cálculos periódicos del PIB municipal. Sin embargo se estima que el municipio aportó 55% del PIB departamental y 7% del PIB nacional en 2012<sup>4</sup> y que entre 2012 y 2015 su PIB por habitante creció a un ritmo mayor que el promedio nacional; gracias a lo cual el Instituto Brookings de Estados Unidos distinguió a Medellín como la ciudad latinoamericana de mayor crecimiento económico de 2014, con un incremento real de 4.2% en su PIB per cápita<sup>5</sup>.

Su actividad económica tiene una alta correlación con el PIB departamental, el cual se estima evidenció un crecimiento de 4.5% en 2015, superior al nacional de 3.1%; jalonado por servicios financieros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas, construcción, comercio, reparación, restaurantes y hoteles, servicios sociales, comunales y personales e industria manufacturera<sup>6</sup>.

El dinamismo económico favoreció la generación de empleo. La tasa anual de desempleo bajó de 12.4% en 2012 a 10.6% en 2015, pero continuó siendo superior al promedio nacional (8.9%). En 2015 la tasa de desempleo aumentó respecto a 2014 porque la generación de empleo resultó inferior al incremento de la oferta laboral. De este modo, en 2015 Medellín fue la undécima ciudad con mayor tasa de desempleo entre 23 ciudades donde el *Dane* mide este indicador, el cual fue liderado por Montería con 7,5% y Bucaramanga con 7,9%<sup>7</sup>.

En el periodo 2012- 2014 la inflación permaneció estable alrededor de 3.68%, pero en 2015 creció hasta llegar a 6,82%; porcentaje superior al promedio nacional (6,7%). La inflación de 2015 fue la treceava más alta del país dentro del grupo de ciudades donde el *Dane* mide este indicador<sup>8</sup>; y fue impulsada por el rubro de alimentos, seguido por vivienda y transporte.

<sup>1</sup> Ver, Demographia World Urban Areas: 12th Annual Edition: 2016.01 (Built-Up Urban Areas or World Agglomerations), disponible en <http://www.demographia.com/db-worldua.pdf>

<sup>2</sup> El bono demográfico ocurre dentro del proceso de transición demográfica cuando la población en edad de trabajar (económicamente activa) es mayor que la dependiente (niños y adultos mayores), y por tanto, el potencial productivo de la economía es superior. Este bono disminuye debido al descenso de las tasas de fecundidad y mortalidad.

<sup>3</sup> Se calcula que debido a esta tendencia la población de Medellín mayor de 60 años pase de 15% del total en 2015 a 18% del total en 2020, y que este cambio implique nuevos retos en materia de económica y social. Ver, Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha, *Misión Colombia Envejece, Cifras Retos y Recomendaciones*, Bogotá, disponible en <http://www.asofondos.org.co/sites/default/files/MCE-informe.pdf>

<sup>4</sup> Ver, Gerardo Alberto Villa y Sebastián Giraldo González, *La Economía de Medellín Vista desde sus Indicadores Económicos Intersectoriales*. Ensayos Sobre Economía Regional Núm. 60 Noviembre, 2014, Banco de la República, p.3, en [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/eser\\_60\\_medellin\\_2014.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/eser_60_medellin_2014.pdf)

<sup>5</sup> Ver, Alcaldía de Medellín, *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016*, Medellín Noviembre de 2015, p 20.

<sup>6</sup> Ver, Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, *Desempeño de la economía de Antioquia 2014/2015: Evolución por sectores*, Medellín 2016, disponible en <http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/2016/Anif/Desempe%C3%B1o%20econom%C3%ADa%20antioquia%202015.pdf>

<sup>7</sup> Ver Dane, Boletín Técnico, Principales Indicadores del Mercado Laboral, Bogotá, Enero 29 de 2016. p. 37. Disponible en [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/bol\\_empleo\\_dic\\_15.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/bol_empleo_dic_15.pdf)

<sup>8</sup> El Dane midió este indicador en 24 ciudades del país; siendo Cúcuta la urbe con menor inflación con 5.58% y Manizales la de mayor inflación con 7.97%. Ver, Dane, Boletín Técnico, Índice de Precios al Consumidor Diciembre de 2015, Bogotá 5 de enero de 2016, p. 31. Disponible en [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/bol\\_ipc\\_dic15.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/bol_ipc_dic15.pdf)

Entre 2012 y 2015 la pobreza disminuyó y la distribución del ingreso mejoró. La población en situación de pobreza monetaria bajó de 17.7% en 2012 a 14.3% en 2015, inferior al 27.8% del promedio nacional. Al tiempo que la desigualdad disminuyó: el coeficiente de Gini, que mide la distribución del ingreso, bajó de 0.5 en 2012 a 0.49 en 2015 y fue mejor que el promedio nacional de 0.52<sup>9</sup>.

De acuerdo con el DNP la cobertura de servicios públicos esenciales es superior al promedio nacional. En octubre de 2015 la población asegurada al sistema de salud llegó a 2.4 millones de personas es decir 99% de su población total<sup>10</sup>; la tasa de cobertura neta en educación secundaria fue 92%<sup>11</sup>. La cobertura de acueducto era de 97,4% en 2005<sup>12</sup> y en 2015 el índice que mide la calidad de agua (Irca) fue de 1,4 significativamente mejor que el promedio nacional de 23,4<sup>13</sup>. En materia de gas natural, energía, y acceso a internet, las coberturas son de 79%, 100% y 20% respectivamente<sup>14</sup>.

Durante el cuatrienio la administración central registró superávit primario, cumplió los límites de gasto de funcionamiento de la ley 617/00, preservó tanto la solvencia como la sostenibilidad de su deuda pública en los términos de la ley 358/97, y mantuvo en su tesorería montos de liquidez suficiente para cubrir sus pasivos corrientes de corto plazo.

En virtud de su desempeño fiscal Medellín mantuvo en 2015 las mejores calificaciones de riesgo crediticio otorgadas a sus pares territoriales en el país. Con notas en grado de inversión, iguales al riesgo soberano nacional, para emisiones internacionales de deuda, conferida por Moody's; y con nota AAA para capacidad de pago y emisiones de bonos en moneda local otorgada por Fitch Ratings Colombia S.A.

En la actualidad el gran reto del municipio es cumplir las metas de inversión del plan de desarrollo 2016-2019 preservando su sostenibilidad fiscal en un escenario económico caracterizado por una mayor devaluación del peso, incertidumbre sobre el dinamismo económico nacional e internacional y una mayor percepción mundial de riesgo sobre las economías emergentes. Factores que podrían acotar las posibilidades de expansión de sus ingresos corrientes, del endeudamiento y de los ingresos provenientes de las transferencias de EPM, respecto al evidenciado en el cuatrienio 2012 – 2015.

## II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

A lo largo del cuatrienio la alcaldía reformó su estructura organizacional. El decreto 1364 de 2012 cambió la estructura administrativa municipal tanto en el nivel central como en el descentralizado<sup>15</sup>. Con fundamento en esta norma se amplió la planta de personal y se nivelaron sus salarios. Se crearon 567 nuevos cargos del nivel profesional en la administración central, la mayoría de los cuales estaban siendo provistos mediante ordenes de prestación de servicios, se suprimió la planta de alrededor de 400 trabajadores oficiales y se mejoró la remuneración salarial de la planta de personal.

### A. Sector Central

Como resultado de la adopción de la reforma administrativa, al finalizar 2015 la organización de la administración central municipal quedó conformada por dos despachos: despacho del Señor Alcalde y el despacho de la primera dama; seis Vice alcaldías<sup>16</sup>, encargadas de facilitar la articulación entre las secretarías del despacho y las entidades descentralizadas relacionadas: Educación, Cultura, Participación, Recreación y Deporte; Salud, Inclusión y Familia; Seguridad y Servicio a la Ciudadanía; Hábitat, Movilidad, Infraestructura y sostenibilidad; Ciencia, Tecnología e innovación; Desarrollo Económico,

<sup>9</sup> Datos tomados de la Encuesta Nacional de Hogares hecha y publicada por el Dane.

<sup>10</sup> La población asegurada al régimen contributivo sumó 1.8 millones de habitantes y la asegurada el régimen contributivo 609 mil, de tal modo que 74% de la población asegurada pertenece al régimen contributivo y el restante al subsidiado. Ver DNP, Fichas de Caracterización Departamental y municipal disponibles en <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/Fichas-de-Characterizacion-Regional.aspx>

<sup>11</sup> El Ministerio de Educación define este indicador la relación entre estudiantes matriculados en secundaria que tienen la edad adecuada para cursarlo y el total de la población en el rango de edad apropiado para dicho nivel, y lo calcula de la siguiente manera: Matriculados en secundaria con edades entre 12 y 15 años / Población con edades entre 12 y 15 años) x 100.

<sup>12</sup> El rezago en esta cifra se debe a la no realización del Censo Poblacional desde 2005.

<sup>13</sup> El Irca es calculado por el Instituto Nacional de Salud a nivel municipal y va de cero a 100, siendo cero la mejor calidad y 100 la peor. En 2015 Barranquilla fue calificado con la mejor calidad de agua potable del país con un Irca de 0 y Tamalaque, Cesar, el peor con un Irca de 100%. Los cálculos para todo el país se pueden consultar en el siguiente link: <http://www.datos.gov.co/frm/catalogo/frmCatalogo.aspx?dsid=74717>

<sup>14</sup> Ver, DNP Fichas de Caracterización Departamental y Municipal, Op.Cit

<sup>15</sup> El decreto se expidió con fundamento en los artículos 313, numerales 3 y 6 y 315, numeral 1, de la Constitución Política, las leyes 136 de 1994, 489 de 1998, 617/00, 909/04, 1551/12, el Decreto Ley 19 de 2012 y el Acuerdo Municipal 02 de 2012 que otorgó facultades por seis meses para tal fin.

<sup>16</sup> Todas las Vice alcaldías fueron suprimidas en 2016 por la nueva administración.

Internacionalización y Alianzas público privadas; Gestión Territorial; Veinte Secretarías: Privada, General, Calidad y Servicio a la Ciudadanía, Educación, Seguridad, Movilidad, Inclusión Social y Familia, Participación Ciudadana, Medio Ambiente, Salud, Cultura Ciudadana, Comunicaciones, Evaluación y Control, Mujeres, Desarrollo Económico, Infraestructura Física, Hacienda, Gobierno y Derechos Humanos, Juventud, Servicios Administrativos; y dos departamentos administrativos: Planeación y Gestión de Riesgos y Emergencias.

De acuerdo con datos de la alcaldía, al terminar 2015 la planta de personal del sector central contaba con 18.075 cargos aprobados, de los cuales estaban provistos 16.732. Del total de funcionarios 61.5% eran docentes, 16.2% pertenecían al nivel profesional, 11% al asistencial, 7% al técnico, 3% administrativo de educación, 1% al directivo y 0.3% al asesor. Por sectores 76% pertenecían a educación, 23% a la administración central y 1% a salud.

Por tipo de vinculación, la planta de cargos está conformada de la siguiente forma: empleados inscritos en carrera administrativa 75%; provisionales 21%; vacantes 3.5% y libre nombramiento 0.5%.

En 2015 el municipio no suministró información a la DAF sobre la contratación de personal a través de órdenes de prestación de servicios (OPS).

La nómina de pensionados de la administración central y del sector descentralizado llegó a 3.743 pensionados. Al culminar 2015, el 61.34% recibió mesadas por jubilación; 36.17% por sustitución y 2.48% por invalidez.

## **B. Sector Descentralizado**

A 31 de diciembre de 2015 el sector descentralizado (EDS) estaba conformado por entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial, tal como se ilustra en la Tabla 1.

Sobre la conformación del sector descentralizado es importante precisar que Empresas Públicas de Medellín es un grupo empresarial, el cual, a su vez, está conformado por Filiales Nacionales e Internacionales<sup>17</sup>. En 2014 este grupo decidió disolver y liquidar la empresa EPM Ituango y fusionar UNE- EPM Telecomunicaciones con la firma multinacional TIGO; en una operación financiera que también significó la integración con Tigo de Orbitel y la Empresa de Telecomunicaciones de Pereira.

<sup>17</sup> Sobre la conformación del grupo EPM ver <https://www.epm.com.co>

**Tabla 1**  
**Inventario Entidades Descentralizadas**

No	NOMBRE ENTIDAD	SECTOR ECONOMICO
<b>EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO - E.I.C.E.</b>		
1	CORPORACION RUTA N MEDELLIN	INNOVACION EMPRESARIAL
2	EMPRESA DE DESARROLLO URBANO -	DESARROLLO URBANO
3	EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRA LTDA.	TRANSPORTE
4	EMPRESA METROPOLITANA PARA LA SEGURIDAD --	SEGURIDAD
5	EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLÍN	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
6	EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
7	METROPARQUES EICE	RECREACIÓN Y DEPORTE
8	METROPLUS S.A.	TRANSPORTE MASIVO
9	PLAZA MAYOR MEDELLIN CONVENCIONES Y EXPOSICIONES S.A.	CONVENCIONES, EXPOSICIONES, FERIAS Y FIESTAS
10	TERMINALES DE TRANSPORTES DE MEDELLÍN S.A.	TRANSPORTE
<b>E.I.C.E. Ó S.E.M.</b>		
11	ASOCIACIÓN CANAL LOCAL DE TELEVISION DE MEDELLÍN TELEMEDELLIN	TELECOMUNICACIONES
12	CENTRAL HIDROELECTRICA DE CALDAS S. A. --E.S.P.-	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
13	CENTRALES ELECTRICAS DE NORTE DE SANTANDER S.A.-E.S.P.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
14	E.S.P. AGUAS DE URABA S.A.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
15	E.S.P. AGUAS NACIONALES EPM S.A.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
16	E.S.P. EDATEL S.A.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
17	E.S.P. EMPRESA AGUAS DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO S.A.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
18	ELECTRIFICADORA SANTANDER S.A. -E.S.P.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
19	EMPRESA DE ENERGIA DEL QUINDIO S.A. - E.S.P.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
20	EMTELCO	TELECOMUNICACIONES
21	EPM INVERSIONES S.A.	FINANCIERO
22	FUNDACIÓN EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN	BIENESTAR SOCIAL
<b>EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO - E.S.E.</b>		
23	E.S.E. HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN	SALUD
24	E.S.E. METROSALUD	SALUD
<b>ESTABLECIMIENTO PÚBLICO</b>		
25	AEROPUERTO OLAYA HERRERA	TRANSPORTE
26	AGENCIA DE COOPERACION E INVERSION DE MEDELLÍN Y EL AREA METROPOLITANA	COOPERACIÓN INTERNACIONAL
27	AGENCIA PARA LAS ALIANZAS PÚBLICO - PRIVADAS (APP)	FINANCIERO
28	BIBLIOTECA PUBLICA PILOTO DE MEDELLIN PARA LA AMERICA LATINA	CULTURA
29	COLEGIO MAYOR DE ANTIOQUIA	EDUCACIÓN
30	FONDO DE VALORIZACION DEL MUNICIPIO DE MEDELLIN	FONDOS
31	FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL DE MEDELLIN - FOVIMED	VIVIENDA
32	INSTITUTO DE DEPORTES Y RECREACIÓN -INDER-	RECREACIÓN Y DEPORTE
33	INSTITUTO TECNOLOGICO METROPOLITANO	EDUCACIÓN
34	INSTITUTO TECNOLOGICO PASCUAL BRAVO	EDUCACIÓN

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

### III. ESTRUCTURA Y DINAMICA FISCAL

#### 1. Ingresos

##### A. Ingresos diferentes a Sistema General de Regalías – SGR

En pesos constantes de 2015 los ingresos totales de la administración central aumentaron a un promedio anual de 5% durante el cuatrienio 2012 – 2015 y llegaron a \$4.7 billones al culminar dicho periodo (Tabla 2).

En 2015 los ingresos disminuyeron debido a que en 2014 se recibieron \$1.4 billones, provenientes de la fusión UNE –TIGO, que no se percibieron nuevamente por ser de carácter extraordinario. Adicionalmente, descendieron las utilidades transferidas a la alcaldía por EPM y no se efectuaron desembolsos de crédito. No obstante, la administración recaudó 104% del total presupuestado. En la programación presupuestal estaba previsto el retroceso de los ingresos de capital y se cumplió la meta de recaudo de ingresos corrientes (Tabla 2).

El 88% de los ingresos totales de 2015 correspondió a recaudados efectivos de la vigencia y el 12% a disponibilidades de caja de vigencias anteriores (superávit y cancelación de reservas presupuestales), incorporados en el presupuesto como recursos del balance (Tabla 2).

Durante el cuatrienio el repunte de los ingresos fue impulsado por las transferencias, cuya participación en el ingreso total ascendió a 27% en 2015, liderada por el Sistema General de Participaciones. No obstante, al terminar 2015 los ingresos de capital continuaron siendo la principal fuente de ingresos municipales con 37% del total, seguidos por el recaudo propio, que bajó su participación a 36% (Tabla 2).

Dentro del grupo de los ingresos de capital se destacan las utilidades transferidas por EPM a la alcaldía, dineros que aumentaron a un promedio anual de 2% en términos reales al pasar de \$841 mil millones en 2012 a \$993 mil millones en 2015; con lo cual su participación en los ingresos totales llegó a 21% en 2015.

Tabla 2<sup>18</sup>

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR 2012 - 2015								
valores en millones de \$								
Concepto	Vigencia				Variación Real		Composiciones	
	2012	2013	2014	2015	2015/2014	Promedio Año 2015/2012	2012	2015
Tributarios y no tributarios	1.381.454	1.506.082	1.590.968	1.722.658	1%	3%	38%	36%
Transferencias	875.701	1.088.031	1.158.201	1.284.942	4%	9%	24%	27%
Ingresos de capital	1.395.009	1.878.987	3.177.913	1.742.969	-49%	3%	38%	37%
Desembolsos del crédito	52.000	318.187	115.500	0	-100%	-100%	1%	0%
Recursos del Balance	344.055	388.520	454.361	556.124	15%	13%	9%	12%
Otros <sup>1</sup>	998.954	1.172.280	2.608.052	1.186.844	-57%	2%	27%	25%
<b>RECAUDOS DEL AÑO</b>	<b>3.652.164</b>	<b>4.473.101</b>	<b>5.927.081</b>	<b>4.750.568</b>	<b>-25%</b>	<b>5%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

Las transferencias de mayor crecimiento fueron las provenientes de FOSYGA y ETESA, recursos destinados por mandato legal para financiar la prestación de servicios de salud, con un crecimiento anual promedio de 44% en términos reales. De todos modos, las transferencias por Sistema General de Participaciones (SGP) se consolidaron como el rubro más significativo de este grupo con 70% de las transferencias totales.

<sup>18</sup> Este valor no incluye los recursos del balance que amparan reservas presupuestales constituidas en 2014 para ser ejecutadas en 2015, los cuales sumaron \$91.806x millones.



Con todo, durante el cuatrienio las fuentes financiación se mantuvieron diversificadas, correspondiendo el mayor aporte a los ingresos de capital con 37% del total, rubro donde sobresalieron las transferencias de EPM y los recursos obtenidos por la fusión UNE- TIGO.

## B. Ingresos del SGR

Las partidas por SGR incorporadas en el presupuesto de la alcaldía subieron de \$0 en 2012 a \$67 millones en 2015; de tal modo que estos recursos no fueron significativos dentro de la estructura de financiera de la ciudad, pues en 2015 apenas representaron 0,001% de sus ingresos totales.

## 2. Gastos

Durante el cuatrienio los gastos de la alcaldía aumentaron a un ritmo similar al de sus ingresos. En pesos contantes los compromisos de gasto de la administración central sin SGR crecieron a un promedio anual de 5% y llegaron a \$4.3 billones en 2015 (Tabla 5).

Sin embargo, en 2015 el gasto se contrajo 25% en términos reales respecto al año anterior. Comportamiento explicado por los menores gastos de inversión respecto a 2014 (Tabla 4).

Pese a su descenso en 2015, la inversión fue el gasto de mayor repunte durante el cuatrienio: los gastos de funcionamiento crecieron a un ritmo más lento que la inflación y el servicio de la deuda tendió a permanecer estable en términos reales; y debido a esta dinámica la inversión se consolidó como el principal rubro de gasto con 85% del total en 2015, seguido por funcionamiento y servicio de la deuda (Tabla 4).

Tabla 4

### COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR 2012 - 2015

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia				Variación Real		Composiciones	
	2012	2013	2014	2015	2015/2014	Promedio Año 2015/2012	2012	2015
Funcionamiento	486.524	431.914	471.734	525.198	4%	-1%	15%	12%
Inversión	2.696.056	3.608.340	4.779.407	3.653.904	-28%	6%	82%	85%
Servicio de la deuda	111.234	61.981	148.964	131.169	-18%	1%	3%	3%
<b>TOTAL COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR</b>	<b>3.293.814</b>	<b>4.102.235</b>	<b>5.400.106</b>	<b>4.310.271</b>	<b>-25%</b>	<b>5%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

En 2015 el aumento de los compromisos de gasto resultó inferior al de las apropiaciones y la ejecución llegó a 95% del presupuesto definitivo de la vigencia<sup>23</sup>. El pago de los gastos comprometidos se aceleró: se giró 98% del gasto comprometido y 94% del gasto apropiado. La inversión tuvo el menor porcentaje de pagos respecto a los compromisos presupuestales con 98%, mientras que este porcentaje fue 100% para el servicio de la deuda pública y 99% para funcionamiento.

La inversión se asignó acorde con los lineamientos del Plan de Desarrollo y retrocedió en 2015, tras la expansión alcanzada en 2014, año en el cual fue impulsada por la construcción del tranvía y la primera fase del proyecto Parques del Río, financiados en gran parte con endeudamiento externo e ingresos extraordinarios provenientes de la fusión UNE – TIGO.

El servicio de la deuda pública se estabilizó durante el cuatrienio como resultado del menor pago de amortizaciones, las cuales disminuyeron a un promedio anual de 1% en términos reales; hecho que compensó el mayor pago de intereses, que aumentó a un promedio anual de 33%, impactado por la aceleración de la devaluación del peso, ante la ausencia de coberturas cambiarias para el portafolio de deuda externa, el incremento del endeudamiento y la aceleración de la inflación puesto que el servicio de su deuda interna está atado al IPC.

<sup>23</sup> Medida por compromisos suscritos.

Los gastos financiados con dineros del SGR no fueron representativos. Su monto ascendió a una suma equivalente a 0.001% del gasto total comprometido en 2015 y se destinaron al fortalecimiento de las secretarías de planeación y técnica del OCAD.

El retroceso de las transferencias corrientes ocasionó el descenso real de los gastos de funcionamiento durante el cuatrienio. El aporte de éstas al funcionamiento total bajó a 35% en 2015. En contraste, los gastos de personal y los gastos generales aumentaron en términos reales a un ritmo superior al del recaudo tributario y como resultado creció su incidencia en el funcionamiento total (Tabla 5).

El aumento de la planta de personal, la nivelación salarial y sus costos asociados ocasionaron el incremento de los gastos de personal; rubro que se consolidó como el componente de funcionamiento más representativo, con 53% del total; siendo los sueldos del personal y las contribuciones inherentes a la nómina sus componentes más significativos.

El pago de las mesadas pensionales se estabilizó y significó 43% de las transferencias corrientes en 2015; seguido por las transferencias a los organismos de control y los aportes para el funcionamiento al sector descentralizado municipal, rubros cuyo crecimiento permaneció estable en términos reales y cuya representatividad en las transferencias corrientes sumó 52% en 2015.

**Tabla 5**

**GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 2012 - 2015**

Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia				Variación Real		Composiciones	
	2012	2013	2014	2015	2015/2014	Promedio Año 2015/2012	2012	2015
Gastos de personal	208.014	213.953	247.716	279.785	6%	6%	43%	53%
Gastos generales	42.573	47.527	49.595	58.413	10%	7%	9%	11%
Transferencias	234.734	169.425	173.205	185.678	0%	-11%	48%	35%
Otros gastos de funcionamiento	1.202	1.009	1.219	1.323	2%	-1%	0%	0%
<b>TOTAL</b>	<b>486.524</b>	<b>431.914</b>	<b>471.734</b>	<b>525.198</b>	<b>4%</b>	<b>-1%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

Durante el cuatrienio los sectores de inversión con mayor crecimiento y mayor representatividad fueron “otros sectores” donde se destacó el equipamiento municipal (parques y zonas verdes), atención integral a grupos vulnerables y seguridad ciudadana; seguidos por salud y vías. La inversión en educación creció más rápido que la inflación pero a un ritmo menor que los sectores antes mencionados. En tanto que la inversión en agua potable y vivienda disminuyó en términos reales (Tabla 6).

De este modo, la participación de la inversión social (educación, salud y agua potable) en la inversión total declinó de 49% en 2012 a 46% en 2015 y la significancia de vías y otros sectores subió hasta 52% en 2015 (Tabla 6).



Tabla 6<sup>24</sup>

## GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR						
valores en millones de \$						
Sector	Vigencia				Variación Real	
	2012	2013	2014	2015	2015/2014	Promedio Año 2015/2012
Educación	776.937	935.543	1.280.197	931.799	-32%	2%
Salud	422.502	577.788	557.055	611.729	3%	9%
Agua Potable	130.937	151.355	140.192	136.033	-9%	-3%
Vivienda	80.786	178.337	116.347	87.931	-29%	-1%
Vías	305.442	443.082	753.759	417.675	-48%	7%
Otros Sectores	979.452	1.322.180	1.931.856	1.468.736	-29%	10%
Déficit fiscal de vigencias anteriores <sup>1</sup>	0	56	0	0	N/A	N/A
<b>TOTAL</b>	<b>2.696.056</b>	<b>3.608.340</b>	<b>4.779.407</b>	<b>3.653.904</b>	<b>-28%</b>	<b>6%</b>

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

Durante el cuatrienio el municipio no realizó inversiones financiadas con recursos del SGR.

### 3. Deuda Pública

El saldo de la deuda pública se duplicó en términos nominales y llegó a \$1.18 billones en 2015. La tendencia alcista del endeudamiento se moderó en 2015, cuando el endeudamiento neto resultó negativo, pues las amortizaciones de deuda pública fueron mayores que los desembolsos crediticios en \$21.080 millones como resultado de la suspensión, programada por la administración, de nuevos desembolsos crediticios (Tabla 7).

Tabla 7

SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA 2015						
valores en millones de \$						
Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Márgen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2012	2015	2015			
<b>DEUDA INTERNA</b>			<b>33%</b>			
Banca Comercial Interna	94.083	0	0%	0	0	0
Bonos Interna	141.000	389.560	100%	COP	IPC	4,65
Nación	0	0	0%	0	0	0
Iniis	0	0	0%	0	0	0
Proveedores y otros	0	0	0%	0	0	0
Entidades Territoriales	0	0	0%	0	0	0
<b>Total Deuda Interna</b>	<b>235.083</b>	<b>389.560</b>	<b>100%</b>			
<b>DEUDA EXTERNA</b>			<b>67%</b>			
Banca Comercial Externa	0	0	0%	0	0	0
Bonos Externos	0	0	0%	0	0	0
Banca Multilateral	9.115	8.118	1%	DÓLAR	0	0
Banco Mundial	0	0	0%	0	0	0
BID	9.115	8.118	100%	DÓLAR	TASA BID	0%
CAF	0	0	0%	0	0	0
Gobiernos Internacionales	267.221	787.368	99%	DÓLAR	LIBOR	1,6%
<b>Total Deuda Externa</b>	<b>276.336</b>	<b>795.485</b>	<b>100%</b>			
<b>TOTAL DEUDA PÚBLICA</b>	<b>511.419</b>	<b>1.185.045</b>	<b>100%</b>			

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

<sup>24</sup> Incluye los pagos del servicio de la deuda del Metro de Medellín, los cuales, según lo señalado en el Acuerdo de Pago, suscrito con la Nación el 21 de mayo de 2004, se deben clasificar como gastos de inversión.

Los créditos contratados para realizar el tranvía de Ayacucho y la devaluación del peso impulsaron el crecimiento del saldo de la deuda durante el cuatrienio.

Del saldo a 31 de diciembre de 2015, 33% correspondió a deuda interna y el 67% restante a deuda externa. La totalidad del portafolio de deuda pública externa se paga en moneda extranjera, principalmente dólares americanos, por lo cual se encuentra totalmente expuesto al riesgo cambiario (Tabla 7).

La Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) se convirtió en el principal acreedor del municipio con 67% del total del portafolio; debido a la contratación de un empréstito por US\$250 millones para la construcción del tranvía de Ayacucho<sup>25</sup>

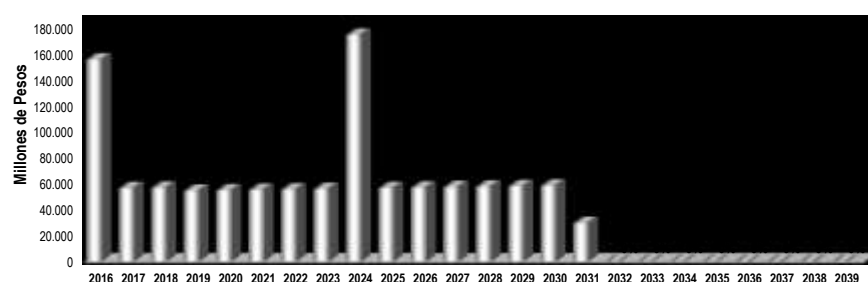
La totalidad del portafolio de deuda interna corresponde a bonos emitidos en el mercado interno de capitales en 2006<sup>26</sup> y 2014 respectivamente. En 2014 la alcaldía sustituyó la totalidad de los créditos contratados con la banca comercial por bonos de deuda interna<sup>27</sup>, de este modo los intereses de la deuda interna se pagan a IPC con un margen promedio de 4.65%; situación que representa una cobertura financiera natural para las finanzas de la ciudad, pues los ingresos propios, que respaldan el pago de estas obligaciones, tienden a variar de acuerdo con las variaciones del IPC.

Los bonos internos tienen una estructura tipo bullet, caracterizada por la ausencia de amortizaciones intermedias; de tal modo que deben ser pagados en su totalidad en el momento de su vencimiento, es decir en 2016, 2024 y 2044.

El perfil de vencimientos de la deuda pública indica que en los años 2016 y 2024 se debe amortizar 28% del saldo vigente a 31 de diciembre de 2015; años en los cuales está programado amortizar los bonos internos emitidos en 2006 y en 2014 respectivamente. El crédito externo con la AFD está programado para ser amortizado entre 2016 y 2031. La presión de los pagos de capital de este crédito sobre las finanzas municipales dependerá del comportamiento de la tasa de cambio, pues este empréstito no tiene cobertura cambiaria (Gráfica 1).

Gráfico 1

## PERFIL DEUDA PÚBLICA



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

<sup>25</sup> Ver, Secretaría de Hacienda de Medellín, *Análisis del estado de la deuda pública del municipio de Medellín, cuarto trimestre de 2015*, Mimeo, disponible en [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_9/Informes/Shared%20Content/Documentos/DeudaPublica/2015/INFORMEDEUDAWEBQUARTO2015.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_9/Informes/Shared%20Content/Documentos/DeudaPublica/2015/INFORMEDEUDAWEBQUARTO2015.pdf)

<sup>26</sup> Los bonos que se deben amortizar en 2016 fueron emitidos en el año 2006 y su valor asciende a \$141.000 millones, y sus intereses se pagan a una tasa de DTF más 5%.

<sup>27</sup> En agosto de 2014 se realizó la sexta emisión de bonos de deuda pública interna del Municipio de Medellín por valor de \$248.560.000.000 con el fin de sustituir las obligaciones con las entidades financieras mejorando el perfil de la deuda. La totalidad de estos recursos se destinó a cancelar créditos contratados con la banca nacional y en consecuencia no aumentó el saldo de la deuda pública. La colocación se realizó con plazos de 10 y 30 años y tasas de interés de IPC+ 4% e IPC+4,78% respectivamente. Ver Secretaría de Hacienda Op. Cit, p 5.

## IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

### 1. Resultado Fiscal

Durante el periodo 2012- 2015 las finanzas de la administración central municipal se mantuvieron estables, con tendencia al déficit fiscal en 2013 y 2015 (Tabla 8).

Tabla 8

#### RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia			
	2012	2013	2014	2015
Resultado balance corriente	304.849	450.400	518.085	727.757
Resultado balance de capital	-324.719	-776.458	-526.942	-842.494
<b>Déficit o superávit fiscal</b>	<b>-19.870</b>	<b>-326.059</b>	<b>-8.857</b>	<b>-114.736</b>
<b>Financiamiento</b>	<b>397.218</b>	<b>696.924</b>	<b>535.832</b>	<b>576.114</b>
Endeudamiento neto	33.002	307.258	71.586	-21.080
Recursos del balance	363.053	388.520	454.361	577.204
Venta de activos	1.163	1.146	9.884	19.990
<b>RESULTADO PRESUPUESTAL</b>	<b>377.348</b>	<b>370.866</b>	<b>526.975</b>	<b>461.378</b>

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

Los resultados fiscales del cuatrienio se explican por el repunte del ahorro corriente en presencia de un déficit de capital creciente. El gasto de funcionamiento aumentó a un menor ritmo que el recaudo propio y ello favoreció el incremento del ahorro corriente; mientras que la expansión de la inversión impulsó el déficit de capital (Tabla 8).

Una parte del déficit de capital se financió con disponibilidades de vigencias anteriores (superávit y cancelación de reservas), lo cual evitó un mayor incremento del endeudamiento (Tabla 8).

Los recaudos efectivos de la vigencia 2015<sup>28</sup> resultaron inferiores a los compromisos de gasto<sup>29</sup> en \$114.736 millones. No obstante, los recursos del balance de vigencias anteriores, incorporados en el presupuesto permitieron cubrir esa diferencia y cerrar el año con un superávit presupuestal de \$461.378 millones.

### 2. Situación financiera desde la perspectiva contable

Desde una perspectiva contable, la situación financiera de la administración central también conservó su solidez. El patrimonio se conservó estable y la liquidez disponible respaldó adecuadamente el pasivo corriente.

El patrimonio aumentó 33% términos nominales comparado con 2012, con lo cual ascendió a \$12.8 billones. En el transcurso del mismo periodo el activo total se incrementó 35% al sumar \$15.6 billones; y el pasivo total subió a (44%) al llegar a \$2.7 billones (Gráfica 2).

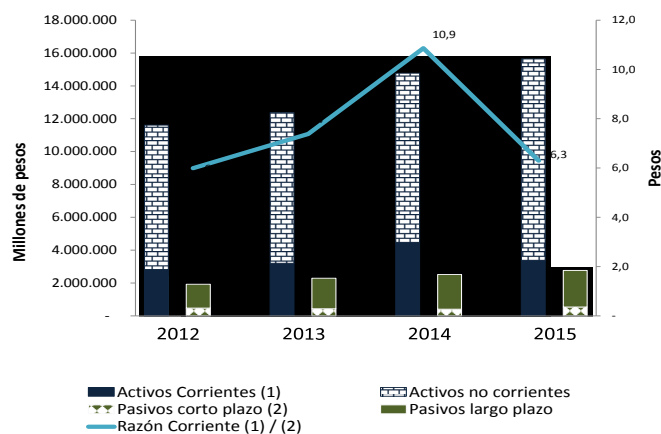
Al culminar 2015 los principales activos fueron los deudores y bienes de uso público cuya suma representó 56% del total, seguidos otros activos (20%) y propiedad planta y equipo (13%)<sup>30</sup>. Los pasivos más representativos fueron deuda pública y los pasivos estimados cada uno con 43% del total, seguidos por cuentas por pagar con 6%<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Como recaudos efectivos de la vigencia no se consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos del crédito.

<sup>29</sup> Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2015. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2015, ni las amortizaciones de la deuda.

Gráfico 2

## BALANCE CONTABLE



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

Entre tanto, los pasivos corrientes se mantuvieron debidamente cubiertos por los activos tanto corrientes como líquidos. Al culminar 2015 cada peso adeudado con exigibilidad inferior a un año estaba respaldado por 6.3 pesos de activos corrientes y 3.1 pesos de activos líquidos (Gráfico 2).

### 3. Liquidez y solvencia de corto plazo

El análisis de un indicador de liquidez y solvencia de corto plazo, calculado por la DAF<sup>32</sup>, confirma que en 2015 la liquidez acumulada fue suficiente para cubrir la totalidad de las obligaciones financieras de hasta un año de plazo.

En efecto, al culminar 2015 los recursos de liquidez disponibles sumaron \$552 mil millones y sus exigibilidades \$132.790 millones; con lo cual la administración central tenía disponibles \$420.086 millones, equivalentes a 8.8% de los ingresos totales de 2015, para financiar nuevos compromisos de gasto (Tabla 9).

De acuerdo con el informe de tesorería reportado al FUT, 52% de las disponibilidades de caja netas, es decir aquellos recursos aptos para cubrir nuevos compromisos de gasto, correspondía a recursos de destinación específica principalmente del SGP y el 48% eran recursos de libre destinación.

Las disponibilidades netas aumentan en \$316.111 millones y llegan a \$868.987 millones al considerar los dineros depositados por la alcaldía en encargos fiduciarios y patrimonios autónomos al cierre de 2015.

<sup>30</sup> No se incluyen los activos del grupo EPM, que por normas de la CGN deben ser contabilizados en forma separada por dicho grupo empresarial.

<sup>31</sup> Comprende los valores provisionados por el ente económico por concepto de obligaciones para costos y gastos tales como, intereses, comisiones, honorarios, servicios, así como para atender acreencias laborales no consolidadas determinadas en virtud de la relación con sus trabajadores; igualmente para multas, sanciones, litigios, indemnizaciones, demandas, imprevistos, reparaciones y mantenimiento. Los pasivos se fundamentan en aspectos legales de carácter laboral, fiscal, contable y otras garantías sobre los contratos.

<sup>32</sup> El indicador se calcula como la diferencia entre los ingreso líquidos disponibles y las exigibilidades tanto de caja como presupuestales de hasta un año de plazo para su pago. Razón por la cual permite ver de forma concreta la disponibilidad de liquidez neta de todo tipo de pasivos corrientes en una vigencia. Ello, en línea con la nueva arquitectura internacional de información financiera, la cual está avanzando hacia la armonización plena entre el presupuesto y la contabilidad y el cálculo de resultados con base devengado, pero sin descuidar el análisis de liquidez. 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.

Se trata de un indicador elaborado a partir de los formularios del cierre fiscal FUT; adicionalmente incluye información sobre transferencias por cobrar del SGP. 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.

El 47% de la liquidez se encontraba depositada en cuentas bancarias corrientes y de ahorro y el 53% restante se había colocado en inversiones temporales, encargos fiduciarios y patrimonios autónomos.

Las mayores exigibilidades estaban representadas por las reservas presupuestales<sup>33</sup> con 47%; seguidas por otras exigibilidades, en especial cuentas por pagar con 39% y los recursos de terceros con el 14% restante.

Tabla 9

## INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
<b>Recursos diferentes al SGR</b>	<b>552.876</b>	<b>132.790</b>	<b>420.086</b>
<b>De libre destinación</b>	<b>308.757</b>	<b>106.392</b>	<b>202.365</b>
<b>De destinación específica</b>	<b>244.118</b>	<b>26.398</b>	<b>217.721</b>
SGP	61.211	10.516	50.695
SGP Educación	25.810	8.876	16.934
SGP Salud	4.128	0	4.128
SGP Agua potable	504	913	-409
SGP Propósito general	27.952	696	27.255
SGP Asignaciones especiales	2.817	31	2.786
Recursos del crédito	2.414	10	2.404
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	180.494	15.872	164.622
<b>TOTAL</b>	<b>552.876</b>	<b>132.790</b>	<b>420.086</b>

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

(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.

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

#### 4. Límites de endeudamiento y balance primario<sup>34</sup>

De acuerdo con la ley 358/97, con corte al 1 de enero de 2016 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 6%; saldo / ingresos corrientes = 49%.

Esto bajo los siguientes supuestos: \$1.185.045 millones de saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2015; cero de crédito nuevo; \$145.829 millones pagados por amortizaciones de deuda pública en 2016; pago de intereses estimado en \$84.266 millones para la vigencia 2016<sup>35</sup>; compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras por \$85.465 millones, los cuales se incluyen en su totalidad por cuanto los datos disponibles no permiten identificar el monto de estos recursos que serán financiados con recursos de crédito<sup>36</sup> (Tabla 10).

En todo caso, los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2015. 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.

<sup>33</sup> Corresponde a las reservas constituidas al finalizar 2015 para ser ejecutadas en 2016.

<sup>34</sup> Los cálculos aquí presentados se sustentan en la metodología elaborada por la DAF con base en la interpretación de las normas vigentes, en especial las leyes 358/97, 819/03, 1483/11 y 1530/12. La metodología y los supuestos de estimación correspondientes están explicados en este informe; y el sustento de la metodología puede ser consultado en [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co), en el sitio Asistencia a Entidades Territoriales. El municipio de Medellín estima indicadores que pueden diferir de los aquí presentados, los cuales, junto con la metodología correspondiente, pueden ser consultados en el portal de la secretaria de hacienda <https://www.medellin.gov.co/iri/portal/ciudadanos>

<sup>35</sup> Es la proyección de intereses reportada por la alcaldía al FUT. Se ignora si esta proyección incluye la cobertura de riesgo tanto de tasas de interés como de tasa de cambio; la cual por mandato del artículo 14 de la ley 819/03 las entidades territoriales deben realizar para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad, definidos por la ley 358/97 para determinar su capacidad de endeudamiento.

<sup>36</sup> Este dato fue tomado del reporte de vigencias futuras hecho por la entidad a través del FUT y no incluye los compromisos autorizados con cargo a recursos del SGR por parte de los OCAD. De acuerdo con el artículo 1 de la ley 1483/2011 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.

Para la estimación antes mencionada es necesario considerar las nuevas normas sobre manejo presupuestal y financiero de las regalías: solamente se pueden incluir en el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las ET los recursos por regalías del SGR en los términos del capítulo octavo del decreto 1949 de 2012, esto es para financiar proyectos de inversión autorizados por los OCAD.

Tabla 10

## CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO 2016

Concepto	valores en millones de \$	
	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes	2.112.800	1.691.881
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	2.198.264	1.777.346
1.2 Vigencias futuras	85.465	85.465
2. Gastos de funcionamiento	807.728	620.566
3. Gastos Recurrentes		913.043
4. Ahorro operacional (1-2-3)	1.305.072	158.272
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4+5.5)	1.030.216	1.338.853
5.1 Saldo de la deuda antes de amortizaciones	1.185.045	1.185.045
5.2 Amortizaciones de la vigencia	154.829	154.829
5.3 Créditos condonables	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.5 Pasivo diferente a financiero		308.637
6. Intereses de la deuda	84.266	84.266
<b>SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/3)</b>	6%	53%
<b>SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)</b>	49%	79%
<b>SEMÁFORO: Estado actual de la entidad</b>	VERDE	

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

Al hacer un cálculo más estricto de los indicadores de la capacidad de pago de la entidad se obtienen los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 53%; saldo / ingresos corrientes = 79%<sup>37</sup>. En este tipo de medición se excluyen los recursos del balance de los ingresos corrientes (dado su carácter de recursos no recurrentes), a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos compromisos permanentes 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 en el saldo de la deuda se agrega una estimación del pasivo originado en vigencias anteriores diferente al financiero<sup>38</sup> (Tabla 10).

De acuerdo con los parámetros de la ley 819/03 el ahorro primario resultó positivo en \$507 mil millones, debido a que una parte de la expansión de los compromisos de inversión se financió con disponibilidades presupuestadas (superávit fiscal y cancelación de reservas)<sup>39</sup>. Así, en las vigencias venideras, la ciudad debe continuar fijando metas de balance primario ajustadas por el ciclo

<sup>37</sup> Este cálculo carece de efecto legal. La DAF lo realiza para evidenciar la posible existencia de riesgos en el cumplimiento futuro de estos indicadores por parte de la entidad. En este caso particular el aumento de los gastos recurrentes de inversión social, en especial subsidios y pago de personal, financiados con ingresos de corrientes diferentes al SGP, puede reducir la generación futura de ahorro corriente. Es de aclarar que este indicador puede reducir cambiar si se descuenta del valor de las vigencias futuras el monto de éstas financiado con recursos de crédito. Ejercicio que se recomienda realizar a la alcaldía y a sus potenciales prestamistas.

<sup>38</sup> Esta es una estimación basada en el reporte de los pasivos totales de la entidad a la CGN a 31 de diciembre de 2015; y equivale al total del pasivo menos cuentas por pagar constituidas en la vigencia, el saldo de operaciones de crédito público, pasivos estimados excepto las provisiones para prestaciones sociales.

<sup>39</sup> El balance primario aquí calculado excluye del gasto las reservas presupuestales y del ingreso la totalidad los recursos que financian reservas presupuestales; pero incluye en el ingreso los recursos del balance correspondientes a superávit fiscal y cancelación de reservas presupuestales. La metodología de cómputo del balance primario corresponde a la definida en el artículo 2 de la ley 819/03; lo cual implica que excluye del ingreso la financiación por operaciones de crédito público, venta de activos y recursos extraordinarios obtenidos por descapitalización de empresas; y del gasto el pago de amortizaciones e intereses de la deuda pública.

económico que aseguren tanto la ejecución de los proyectos de inversión programados como la sostenibilidad de la deuda pública, dentro de su MFMP, tal como lo establece el artículo segundo de la ley 819 de 2003.

Las calificaciones de riesgo crediticio vigentes indican que la deuda del municipio conserva factores mínimos de riesgo a nivel nacional y notas similares a las obtenidas por la Nación en el contexto internacional. Así, en 2015 Fitch Ratings de Colombia ratificó la calificación AAA, de menor riesgo, tanto a la emisión de bonos como a la capacidad de pago, la firma Fitch Rating internacional ratificó la calificación en escala internacional de BBB+ para largo plazo en moneda extranjera y BBB para largo plazo en moneda local y Moody's confirió la nota internacional Baa2 con perspectiva estable.

## 5. Límites gastos de funcionamiento

En la vigencia 2015, al municipio de Medellín le correspondió la categoría presupuestal especial. De acuerdo con el artículo segundo de la ley 617/00 su población fue superior a 500 mil habitantes y sus ICLD resultaron superiores a 400 mil salarios mínimos legales mensuales. La DAF estima la relación gastos de funcionamiento e ICLD,  $(GF) / (ICLD)$ , para el nivel central en 37%<sup>40</sup>; es decir, 13 puntos porcentuales por debajo del límite fijado en la ley 617/00. Ello excluyendo las transferencias al Concejo, la Contraloría y la Personería (Tabla 11).

Tabla 11

### INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2014	2015	Variación Real Promedio Año 2015/2012
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	1.271.041	1.254.829	-8%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000	413.716	460.800	4%
3. Relación GF/ICLD	33%	37%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	50%	50%	
5. Diferencia	-17%	-13%	

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

De acuerdo con estimaciones de la DAF las transferencias hechas por la administración central al Concejo se ajustaron a lo contemplado en el artículo 11 de la ley 617/00 (Tabla 12). No obstante, la competencia legal de verificar y certificar este indicador corresponde a la Contraloría General de la República.

Tabla 12

### SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2014	2015
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	15.194	16.776
2. Límite establecido por la Ley 617	20.645	20.429
Remuneración Concejales	1.580	1.606
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	19.066	18.822
3. Diferencia	-5.451	-3.653

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

De acuerdo con la información disponible a la fecha, las transferencias hechas a la Contraloría se ajustaron al límite establecido para este tipo de gastos límite de gasto establecido por la ley 1416 de 2010<sup>41</sup>. Sin embargo, la competencia legal de determinar el cumplimiento de este límite corresponde a la Auditoría General de la República (Tabla 13)

<sup>40</sup> En todo caso la competencia legal de certificar este indicador es de la Contraloría General de la República.

<sup>41</sup> Esta norma reformó el artículo 54 de la ley 617/00. En consecuencia, los cálculos presentados en la tabla 16 se fundamentan en el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1416 de 2010. La norma aludida establece que a partir de la vigencia 2011 el monto máximo de gastos de las contralorías municipales y distritales debe ser igual al valor del presupuesto definitivo de la Contraloría del año 2010, incrementado de forma anual en un porcentaje igual al mayor valor que resulte de

Tabla 13

## SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2013	2014
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	27.437	29.348
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	28.782	29.646
3. Diferencia	-1.345	-298

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

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

Por otra parte, las transferencias hechas por la administración central a la Personería municipal se ajustaron a lo contemplado en el artículo 11 de la ley 617/00 (Tabla 14).

Tabla 14

## SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2014	2015
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	12.896	13.834
2. Límite establecido por la Ley 617	20.337	20.077
3. Diferencia	-7.440	-6.243

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

## V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

Las principales fortalezas fiscales de la alcaldía son: la expansión de la inversión el municipio durante el cuatrienio 2012 – 2015 le ha permitido modernizar su infraestructura y mejorar su competitividad económica; contar con una estructura económica competitiva y diversificada disminuye el riesgo de un brusco declive de su recaudo propio, en un escenario de incertidumbre mundial sobre la reactivación de las actividades de extracción minero- energéticas; el nivel de profesionalización de su planta de personal es alto, lo cual favorece una gestión institucional eficiente; existe un historial de manejo empresarial responsable del grupo EPM, fundamentado en estándares altos de capacidad gerencial; los activos líquidos son suficientes para cubrir la totalidad de sus pasivos de hasta un año de plazo e incluso para financiar nuevos compromisos de gasto en 2016.

Las principales vulnerabilidades fiscales son: menor crecimiento del sector formal de la economía, en especial del comercial, respecto al informal, hecho que puede acotar las posibilidades de incrementar los ingresos tributarios; posibilidad incierta de elevar el aporte de EPM a la financiación municipal durante los próximos cuatro años debido a las presiones de gasto de la empresa provenientes de la devaluación del peso, dado su nivel de endeudamiento externo, la reparación de los daños de la hidroeléctrica de Guatapé y la financiación de su programa de inversiones, en el cual se destaca la hidroeléctrica de Ituango; montos altos tanto de endeudamiento público como de gastos de funcionamiento en relación con sus ingresos corrientes; alta exposición al riesgo cambiario, pues el 67% de su portafolio crediticio está denominado en dólares; probable riesgo de inflexibilidad presupuestal, pues las vigencias futuras autorizadas cubren el periodo 2016-2027 y ascienden a 27% del total de vigencias futuras aprobadas por los municipios capitales del país a diciembre de 2015<sup>42</sup>; desfase creciente entre los ingresos por sobretasa a la gasolina y los costos del servicio de la deuda del metro de Medellín, situación que, de no ser corregida, podría

comparar la inflación causada al 31 de diciembre en el año anterior y la proyectada para la vigencia siguiente, es decir, el año fiscal en el cual se ejecuta el presupuesto. Con base en lo anterior, el cálculo presentado en la tabla 16 tomó el dato del presupuesto definitivo de la Contraloría de Medellín para 2010, es decir la suma de \$26.111 millones; el cual fue reportado por la administración central en su informe de ejecución presupuestal de dicho año.

<sup>42</sup> Ver Urrea Néstor y Guío Edgar, *Vigencias Futuras e Inflexibilidad Presupuestal en los Gobiernos Territoriales*, Dirección de Apoyo Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá junio de 2016, p. 15, disponible en [http://www.minhacienda.gov.co/Home/Minhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-041834%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/Home/Minhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-041834%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)



ocasionar el incumplimiento del Acuerdo de pagos sobre el particular suscrito con la Nación en 2004<sup>43</sup>; posible incremento de los aportes de la ciudad para cubrir el desbalance financiero existente entre las tarifas técnicas y las tarifas cobradas al público por su sistema de transporte masivo<sup>44</sup>, y baja provisión del pasivo pensional en comparación con sus pares.

Adicionalmente la alcaldía debe afrontar el reto de asegurar la financiación de su Plan de Desarrollo 2016-2019, que asciende a \$19.9 billones, preservando la sostenibilidad financiera de la ciudad. Del valor total del nuevo plan de desarrollo 58% (\$11.6 billones) provendrían de ingresos corrientes, básicamente recaudo propio y transferencias nacionales en las cuales se incluyen los ingresos del fondo local de salud y el 42% restante (\$8.3 billones) sería financiado con ingresos de capital y fuentes alternativas, entre los cuales se destacan las transferencias de EPM, las APP, los recursos del balance, el crédito y la venta de activos<sup>45</sup>.

A continuación se detalla la explicación de lo antes mencionado respecto a la ejecución y constitución de las reservas presupuestales, la provisión del pasivo pensional, la situación financiera del sector descentralizado, incluyendo los hospitales públicos, y los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

## 1. Ejecución y constitución de reservas presupuestales

Como se observa en la tabla 15, la ejecución de los compromisos de gasto de las reservas presupuestales excepcionales de ley 819<sup>46</sup> descendió a un ritmo inferior al que lo hizo el monto de los recursos que ampararon dichas reservas. Como resultado, al terminar 2015 disminuyó el monto de las reservas presupuestales de la administración central sin ejecutar respecto a 2012 (Tabla 15).

Tabla 15

RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES				
valores en millones de \$				
Concepto	Vigencia			
	2012	2013	2014	2015
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	157.765	51.323	93.597	91.806
(-) Ejecutadas por funcionamiento	0	0	0	0
(-) Ejecutadas por inversión	134.073	44.106	84.385	85.129
<b>RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS</b>	<b>23.691</b>	<b>7.217</b>	<b>9.213</b>	<b>6.677</b>

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

El 66% de las reservas presupuestales ejecutadas en 2015 correspondió a recursos de libre destinación y el porcentaje restante fueron de destinación específica; grupo del cual 32% estaban respaldadas con dineros del SGP y el monto restante con otro tipo de ingreso de destinación específica.

## 2. Provisión del pasivo pensional

La información presupuestal suministrada por la administración central registra en 2015 venta de activos por \$19.990 millones<sup>47</sup> al sector privado, por lo cual debió hacer aportes por este concepto al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) de \$2.998 millones.

<sup>43</sup> La deuda externa contratada para construir el Metro de Medellín ha sido pagada en su totalidad por la Nación; y desde el año 2004 el Municipio de Medellín cubre una parte del servicio de la deuda interna contraída por la ETMVA con la Nación, con alrededor de la mitad de sus recaudos por sobretasa a la gasolina, a través de un convenio suscrito para tal fin, en forma conjunta, con la Nación y la gobernación de Antioquia. Esto porque los ingresos operativos de la empresa metro no alcanzan para cubrir la totalidad de sus gastos, incluyendo allí el servicio de su deuda pública.

<sup>44</sup> El municipio de Medellín aporta recursos para financiar el déficit en la operación del sistema de buses propios y bajo concesión, mediante aportes al Fondo de Estabilización de la Tarifa (FET). Ver, Fitch Rating, Calificación de Riesgo de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá, Octubre de 2015, disponible en <file:///D:/EXCELLENCE/MEDELLIN/2015/Q4/Rating%20ETMVA%202015.html>

<sup>45</sup> Ver, Plan de Desarrollo Medellín cuenta con vos 2016 – 2019, disponible en [www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co)

<sup>46</sup> De conformidad con lo establecido en la ley 819 de 2003, la constitución de reservas es justificada solo en casos extraordinarios, y se debe realizar siempre y cuando se cuente con los recursos en caja para su financiación.

<sup>47</sup> Según artículo 2º numeral 7 de la Ley 549/99, indica que el 15% de la venta de activos al sector privado debe ser girado al FONPET.

Con corte a 31 de diciembre de 2015, el FONPET estimó el pasivo pensional de la Administración Central en \$2.06 billones, con una cobertura del 22.8%<sup>48</sup>.

### 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 2015 los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) representaron alrededor de 7.5 veces los ingresos corrientes de la administración central, coeficiente que evidencia la importancia relativa de este tipo de entidades en las finanzas municipales.

El consolidado de las EDS generó superávit fiscal entre 2013 y 2015. Los mayores balances positivos del periodo se contabilizaron en Aguas Nacionales EPM y EDU. En 2015 los mayores balances negativos se contabilizaron en EPM<sup>49</sup>, Metro de Medellín<sup>50</sup> y la Empresa Metropolitana de Seguridad (Tabla 16).

Durante el periodo 2013 – 2015 tres EDS contabilizaron déficit fiscales consecutivos: Empresa Metropolitana para la Seguridad; Fondo de Valorización y EPM<sup>51</sup> (Tabla 16).

<sup>48</sup> Este cálculo difiere del realizado por la Secretaría de Hacienda municipal, que sitúa la cobertura en 40%. El cálculo del FONPET se tomó del siguiente sitio web: [http://www.minhacienda.gov.co/FONPET\\_PUBLIC/FONPET\\_SCH.consultasaldospasivos](http://www.minhacienda.gov.co/FONPET_PUBLIC/FONPET_SCH.consultasaldospasivos).

<sup>49</sup> El fenómeno del niño, la devaluación del peso y las inversiones de la empresa en la hidroeléctrica de Ituango impactaron el gasto de EPM al alza y ello explicó su déficit; puesto que sus ingresos operacionales aumentaron 34% frente a 2014, impulsados por mayores ventas de servicios. Ver, Dirección General de Política Macroeconómica, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Sector Público Consolidado Cifras 2015*, Bogotá, Junio 9 de 2016, p 30. Disponible en [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-042325%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-042325%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

<sup>50</sup> El aumento de los gastos de operación comercial y las inversiones realizadas en el corredor de Ayacucho ocasionaron el déficit de la ETMVA en 2015, puesto que sus ingresos crecieron 13.4% respecto a 2014, jalonados por la venta de servicios y los rendimientos financieros. Ver, *Sector Público Consolidado*, Op.cit. p. 32.

<sup>51</sup> Es importante aclarar que la empresa ha generado utilidades operacionales durante cada uno de estos tres años, y que su déficit fiscal se debe a la expansión de sus programas de inversión tanto en el exterior como en Colombia, parte del cual se ha financiado con endeudamiento externo, situación que desde mediados de 2014 ha incrementado sus gastos financieros debido a la devaluación del peso frente al dólar. Pese a lo anterior, la firma calificadora Moody's Investors Service reafirmó la calificación grado de inversión Baa3 a sus emisiones internacionales de bonos, y a la deuda corporativa de EPM. Notas sustentadas en las fortalezas inherentes a su solvencia patrimonial, su administración de liquidez y la diversificación de sus riesgos operacionales. Ver, *Moody's Investor Service*, April 2016, disponible en <file:///C:/Users/equiu/Downloads/ResearchDocument.pdf>.

**Tabla 16**  
**BALANCE FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS POR SECTORES**  
**Millones de Pesos**

NOMBRE DE LA ENTIDAD	2013	2014	2015	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
AEROPUERTO OLAYA HERRERA	1.995	2.054	2.797	0,41%
AGENCIA DE COOPERACION E INVERSION DE MEDELLÍN Y EL AREA METROPOLITANA	174	255	-119	0,24%
AGENCIA PARA LAS ALIANZAS PÚBLICO - PRIVADAS (APP)	198	498	386	0,07%
ASOCIACIÓN CANAL LOCAL DE TELEVISION DE MEDELLÍN TELEMEDLLIN	21.432	12.647	5.923	2,19%
BIBLIOTECA PUBLICA PILOTO DE MEDELLIN PARA LA AMERICA LATINA	8.707	8.409	-4.974	0,77%
CENTRAL HIDROELECTRICA DE CALDAS S. A. --E.S.P.-	19.704	-80.156	-89.508	24,55%
CENTRALES ELECTRICAS DE NORTE DE SANTANDER S.A.-E.S.P.	64.330	53.324	18.420	22,23%
COLEGIO MAYOR DE ANTIOQUIA	972	1.934	-3.353	4,13%
CORPORACION RUTA N MEDELLIN	0	39.667	131.130	2,69%
E.S.E. HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN	151.423	144.341	99.677	11,22%
E.S.E. METROSALUD	22.268	5.333	-11.585	8,20%
E.S.P. AGUAS DE URABA S.A.	-4.650	19.995	10.598	2,00%
E.S.P. AGUAS NACIONALES EPM S.A.	674.089	446.446	470.782	28,50%
E.S.P. EDATEL S.A.	35.944	56.916	0	0,00%
E.S.P. EMPRESA AGUAS DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO S.A.	609	547	521	0,08%
ELECTRIFICADORA SANTANDER S.A. -E.S.P.	-62.545	104.355	32.593	38,41%
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO -	197.711	159.419	42.164	14,21%
EMPRESA DE ENERGIA DEL QUINDIO S.A. - E.S.P.	11.548	-2.641	318	6,94%
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRA LTDA.	194.000	-25	289.766	49,36%
EMPRESA METROPOLITANA PARA LA SEGURIDAD --	-136.651	-110.992	-130.303	7,69%
EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLÍN	-450.000	-3	-955.795	476,82%
EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN	-75.872	64.816	95.573	9,26%
EMTELCO	21.490	0	0	0,00%
EPM INVERSIONES S.A.	120.090	11.597	4.908	6,58%
FONDO DE VALORIZACION DEL MUNICIPIO DE MEDELLIN	-29.112	-54.909	-1.556	8,93%
FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL DE MEDELLIN - FOVIMED	-23.745	-45.782	785	5,07%
FUNDACIÓN EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN	-6.266	1.280	7.604	1,51%
INSTITUTO DE DEPORTES Y RECREACIÓN -INDER-	8.643	6.606	8.339	6,40%
INSTITUTO TECNOLOGICO METROPOLITANO	11.245	4.141	7.599	4,52%
INSTITUTO TECNOLOGICO PASCUAL BRAVO	-4.598	-10.877	6.199	5,67%
METROPARQUES EICE	-2.516	11.314	19.358	1,42%
METROPLUS S.A.	27.940	44.207	-18.677	2,88%
PLAZA MAYOR MEDELLIN CONVENCIONES Y EXPOSICIONES S.A.	-9.998	-11.329	1.534	2,91%
TERMINALES DE TRANSPORTES DE MEDELLÍN S.A.	8.911	12.675	12.523	1,44%
<b>TOTAL</b>	<b>797.474</b>	<b>896.061</b>	<b>53.628</b>	<b>757,32%</b>

Fuente: CGR Presupuestal, cálculos DAF Hacienda

La estructura de ingresos indica que, en promedio, las transferencias de la administración central representaron 2.3% de los ingresos totales de las EDS en 2015. Las empresas (EICE) con mayor dependencia de las transferencias de la administración central fueron Metroplus, ETMVA y Empresas Varias. La mayoría de los establecimientos públicos dependen de las transferencias de la alcaldía, lo cual obedece a que a través de estos establecimientos el municipio ejecuta una parte de sus gastos de inversión, y en 2015 los más dependientes fueron la Agencia para las Alianzas Público Privadas, la Agencia para la Cooperación e Inversiones, INDER, Fovimet y la Biblioteca Pública Piloto (Tabla 17).

En la tabla 17 se presenta la relación entre el saldo de la deuda pública de las EDS y sus ingresos corrientes así como la calificación de riesgo crediticio de éstas vigente a diciembre de 2015. Se destaca que ocho de las EDS contaban con calificación de riesgo vigente, todas con notas en grado de inversión; siendo EPM y sus filiales las mejor evaluadas, y Plaza Mayor la de menor calificación crediticia (Tabla 17).

Durante el periodo 2013-2015 la entidad con mayor endeudamiento respecto a sus ingresos fue ETMVA<sup>52</sup>, cuyo saldo de la deuda fue 9.1 veces superior a sus ingresos corrientes en 2015. En EPM la relación entre saldo de la deuda e ingresos corrientes subió de 120% en 2013 a 156% en 2015. Las restantes EDS registraron saldos de deuda inferiores a la totalidad de sus ingresos corrientes durante el periodo analizado (Tabla 17).

---

<sup>52</sup> De acuerdo con datos de la Contraloría General de la República, al cierre de 2015 el saldo de la deuda pública de esta empresa fue \$5.65 billones.

**Tabla 17**  
**ALGUNOS INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS**  
**%**

NOMBRE DE LA ENTIDAD	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes			Calificación de Riesgo
	2015	2013	2014	2015	2015
AEROPUERTO OLAYA HERRERA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
AGENCIA DE COOPERACION E INVERSION DE MEDELLIN Y EL AREA METROPOLITANA	76,2%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
AGENCIA PARA LAS ALIANZAS PÚBLICO - PRIVADAS (APP)	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
ASOCIACIÓN CANAL LOCAL DE TELEVISION DE MEDELLÍN TELEMEDÉLLIN	11,4%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
BIBLIOTECA PUBLICA PILOTO DE MEDELLIN PARA LA AMERICA LATINA	58,9%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
CENTRAL HIDROELECTRICA DE CALDAS S. A. -E.S.P.-	0,0%	0,1%	23,9%	38,8%	AAA Y F1
CENTRALES ELECTRICAS DE NORTE DE SANTANDER S.A.-E.S.P.	0,0%	14,4%	14,7%	13,7%	AAA Y F1
COLEGIO MAYOR DE ANTIOQUIA	14,0%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
CORPORACION RUTA N MEDELLIN	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
E.S.E. HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
E.S.E. METROSALUD	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
E.S.P. AGUAS DE URABA S.A.	0,0%	75,9%	81,4%	78,2%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
E.S.P. AGUAS NACIONALES EPM S.A.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
E.S.P. EDATEL S.A.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
E.S.P. EMPRESA AGUAS DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO S.A.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
ELECTRIFICADORA SANTANDER S.A. -E.S.P.	1,5%	0,0%	0,0%	19,1%	AAA Y F1
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO -	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
EMPRESA DE ENERGIA DEL QUINDIO S.A. - E.S.P.	0,0%	0,0%	0,0%	10,2%	AAA Y F1
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRA LTDA.	7,8%	4,3%	3,0%	2,8%	AA Y F1
EMPRESA METROPOLITANA PARA LA SEGURIDAD --	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLÍN	0,0%	120,0%	145,2%	156,6%	AAA,F1 y Baa3
EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN	1,4%	0,0%	0,0%	0,0%	AA-
EMTELCO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
EPM INVERSIONES S.A.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
FONDO DE VALORIZACION DEL MUNICIPIO DE MEDELLIN	1,2%	0,0%	287,9%	68,8%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL DE MEDELLIN - FOVIMED	61,7%	0,0%	0,0%	66,1%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
FUNDACIÓN EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
INSTITUTO DE DEPORTES Y RECREACIÓN -INDER-	72,6%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
INSTITUTO TECNOLOGICO METROPOLITANO	37,7%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
INSTITUTO TECNOLOGICO PASCUAL BRAVO	14,5%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
METROPARQUES EICE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
METROPLUS S.A.	27,8%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
PLAZA MAYOR MEDELLIN CONVENCIONES Y EXPOSICIONES S.A.	0,0%	33,4%	26,8%	12,5%	BBB+
TERMINALES DE TRANSPORTES DE MEDELLÍN S.A.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
<b>TOTAL</b>	<b>2,3%</b>				

Fuente: CGR, CGN y DGCPTN, cálculos DAF

La tabla 19 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 19 se destaca lo siguiente: a) ocho EDS evidenciaron una relación activos líquidos / pasivos corrientes inferior a uno entre 2013 y 2015, de tal modo que en este grupo de entidades las obligaciones corrientes fueron mayores que los activos líquidos disponibles para cubrirlas; b) al culminar 2015 la central eléctrica de Norte de Santander fue la entidad con menor capacidad para cubrir sus pasivos corrientes con activos líquidos, allí cada peso adeudado, de hasta un año de plazo para su pago, estaba respaldado por 0.07 centavos, seguida por las electrificadora de Santander, ETMVA, EPM y Metrosalud; c) las EDS con la mayor disponibilidad de recursos líquidos para cubrir sus pasivos corrientes fueron, Fondo de Valorización del Municipio de Medellín, la Agencia de Cooperación e Inversiones de Medellín y Ruta N; d) En 2015 las empresas con mayor fortaleza patrimonial fueron EPM y Emtelco; las EDS con los pasivos totales más altos como porcentaje de sus activos totales fueron la ETMVA, que evidenció patrimonio negativo entre 2013 y 2015, seguida por EDU, Empresas Varias y Metroparque; e) para la totalidad de las EDS municipales los pasivos contingentes por demandas judiciales disminuyeron 12% en términos nominales al pasar de \$1.57 billones en 2014 a \$1.38 billones en 2015; e) al cierre de 2015 la EDS con más alta exposición al riesgo financiero por demandas judiciales en contra fue EPM, seguida por la Electrificadora de Santander y Metroplus (Tabla 19).

### **3.1 Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos**

De acuerdo con la Resolución 1893/15, expedida por el Ministerio de Salud, ningún hospital perteneciente a la alcaldía de Medellín fue categorizado en riesgo financiero medio y alto. En consecuencia, ninguno de los hospitales municipales implementó en 2015 programas de ajuste fiscal, viabilizados por el Ministerio de Hacienda.

La Resolución 2184 de 2016, expedida por el Ministerio de Salud, categorizó sin riesgo financiero a Metrosalud, entidad que mediante la Resolución 1877 de 2013 había sido categorizada con riesgo financiero alto, y con riesgo financiero bajo al Hospital la María.

**Tabla 19**  
**ALGUNOS INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS**

NOMBRE DE LA ENTIDAD	Activos líquidos / Pasivo Corriente			Pasivo Total / Activo Total			Pasivos Contingentes por Demandas Judiciales		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
AEROPUERTO OLAYA HERRERA	19,1	35,2	3,5	0,0	0,0	0,0	13.325	7.720	5.753
AGENCIA DE COOPERACION E INVERSION DE MEDELLÍN Y EL AREA METROPOLITANA	5,7	8,8	10,0	0,2	0,1	0,1	0	0	0
AGENCIA PARA LAS ALIANZAS PÚBLICO - PRIVADAS (APP)	8,6	7,9	4,8	0,1	0,1	0,2	0	0	0
ASOCIACIÓN CANAL LOCAL DE TELEVISION DE MEDELLÍN TELEMEDLLIN	1,0	1,0	1,2	0,7	0,7	0,3	0	0	0
BIBLIOTECA PUBLICA PILOTO DE MEDELLIN PARA LA AMERICA LATINA	4,7	3,8	5,3	0,1	0,2	0,1	0	0	0
CENTRAL HIDROELECTRICA DE CALDAS S. A. -E.S.P.-	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,5	0	0	0
CENTRALES ELECTRICAS DE NORTE DE SANTANDER S.A.- E.S.P.	0,5	0,5	0,1	0,4	0,4	0,7	4.776	8.771	7.310
COLEGIO MAYOR DE ANTIOQUIA	0,9	1,4	1,5	0,3	0,3	0,2	112	265	117
CORPORACION RUTA N MEDELLIN	2,5	12,9	10,9	0,3	0,3	0,4	0	0	0
E.S.E. HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN	4,8	4,5	2,8	0,1	0,1	0,1	39.467	36.851	28.774
E.S.E. METROSALUD	0,6	0,4	0,2	0,6	0,5	0,3	60.675	73.784	98.152
E.S.P. AGUAS DE URABA S.A.	0,7	2,6	0,9	0,4	0,4	0,3	20	282	0
E.S.P. AGUAS NACIONALES EPM S.A.	1,7	1,3	5,0	0,0	0,0	0,1	16.772	3.444	0
E.S.P. EDATEL S.A.	1,1	1,8	0,9	0,3	0,3	0,4	5.752	3.098	0
E.S.P. EMPRESA AGUAS DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO S.A.	2,1	1,4	4,2	0,1	0,1	0,1	0	0	0
ELECTRIFICADORA SANTANDER S.A. -E.S.P.	0,6	0,4	0,1	0,3	0,3	0,5	228.724	91.318	142.820
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO -	1,0	1,1	1,1	0,9	0,9	0,9	0	43.265	46.246
EMPRESA DE ENERGIA DEL QUINDIO S.A. - E.S.P.	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	1.818	1.012	0
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRA LTDA.	0,1	0,2	0,1	1,6	1,5	1,4	3.054	8.148	13.002
EMPRESA METROPOLITANA PARA LA SEGURIDAD --	1,1	1,1	1,1	0,8	0,7	0,7	0	5.774	3.555
EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLÍN	0,5	0,8	0,1	0,3	0,4	0,5	1.055.603	1.194.666	928.417
EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN	2,9	1,1	0,6	0,6	0,6	0,9	241.166	13.689	0
EMTELCO	0,4	0,6	0,3	0,4	0,4	0,5	83	43	0
EPM INVERSIONES S.A.	242,4	5,0	2,8	0,0	0,0	0,0	0	0	0
FONDO DE VALORIZACION DEL MUNICIPIO DE MEDELLIN	19,5	159,3	41,9	0,0	0,6	0,4	0	0	0
FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL DE MEDELLIN - FOVIMED	3,6	1,7	1,0	0,1	0,2	0,1	6.990	4.606	4.086
FUNDACIÓN EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN	0,8	2,1	2,4	0,4	0,3	0,2	996	22	0
INSTITUTO DE DEPORTES Y RECREACIÓN -INDER-	8,7	3,9	4,1	0,0	0,0	0,0	35.700	30.280	34.281
INSTITUTO TECNOLOGICO METROPOLITANO	9,2	6,9	2,6	0,1	0,1	0,1	2.180	0	0
INSTITUTO TECNOLOGICO PASCUAL BRAVO	1,4	1,5	1,5	0,2	0,1	0,1	1.129	1.338	1.528
METROPARQUES EICE	0,3	0,6	0,6	0,8	0,8	0,8	798	447	447
METROPLUS S.A.	3,0	3,8	1,8	0,3	0,2	0,1	51.463	45.162	62.673
PLAZA MAYOR MEDELLIN CONVENCIONES Y EXPOSICIONES S.A.	0,6	0,6	0,6	0,2	0,1	0,1	1.864	1.491	1.867
TERMINALES DE TRANSPORTES DE MEDELLÍN S.A.	3,1	4,3	4,7	0,0	0,0	0,0	2.305	2.294	2.223
<b>TOTAL</b>							<b>1.774.772</b>	<b>1.577.771</b>	<b>1.381.253</b>

Fuente: CGN, cálculos DAF

## A. Pasivos contingentes<sup>53</sup>

De acuerdo con datos de la alcaldía durante el cuatrienio el valor de las pretensiones de los procesos judiciales en contra de la administración central creció 3.5 veces y sumó \$1.22 billones en 2015; monto equivalente a 41% de los ingresos corrientes de la administración central municipal en dicho año (Tabla 20).

A lo largo del cuatrienio el valor de las pretensiones tendió a concentrarse en los procesos ejecutivos contractuales con 71% del valor total de éstas en 2015; seguidos por las acciones de nulidad y reparación directa. Esto pese que el mayor número de demandas en contra correspondió a las acciones de nulidad con 73% de la totalidad de los procesos judiciales en curso contra la alcaldía al culminar 2015 (Tabla 20).

Tabla 20

### PROCESOS JUDICIALES POR TIPOS DE PROCESO

millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2012	2015	2012	2015	2012	2015
Acción de Grupo	3	8	23.100	97.304	9%	8%
Acción de Cumplimiento	0	0	0	0	0%	0%
Acción Popular	0	0	0	0	0%	0%
Acción de Tutela	0	0	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	0	0	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	444	895	54.751	129.586	20%	11%
Acción Contractual	0	0	0	0	0%	0%
Acción de Reparación Directa	219	161	132.544	119.714	50%	10%
Acción de Lesividad	0	0	0	0	0%	0%
Ejecutivo Contractual	31	11	29.650	861.325	11%	71%
Ejecutivo Singular	0	0	0	0	0%	0%
Ordinario Laboral	0	0	0	0	0%	0%
Administrativo de Cobro Coactivo	0	0	0	0	0%	0%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	0	0	0	0	0%	0%
Otros	286	163	27.556	13.665	10%	1%
<b>TOTAL</b>	<b>983</b>	<b>1238</b>	<b>267.601</b>	<b>1.221.594</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría Jurídica

## B. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

A la fecha la alcaldía no ha suscrito Planes de Desempeño Sectorial en el marco del Decreto 028 de 2.008.

<sup>53</sup> Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.



## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La administración central de Medellín preservó la solidez de sus finanzas durante el periodo 2012 – 2015. Evidenció superávit presupuestal y primario; aumentó sus ingresos de recaudo propio en términos reales, y cubrió de forma adecuada su pasivo corriente con la liquidez existente.

Pese al incremento de su endeudamiento, el municipio preservó tanto la solvencia como la sostenibilidad de su deuda pública en los términos de la ley 358/97 y cumplió con los límites de gastos de funcionamiento fijados por la ley 617/00 tanto para la administración central como para los órganos de control político y fiscal.

La mayor parte de la inversión definida en el Plan de Desarrollo se financió con ingreso de capital, pero los recursos extraordinarios provenientes de la fusión UNE– TIGO y las transferencias de EPM redujeron las necesidades de financiamiento crediticio. En todo caso, el endeudamiento neto resultó positivo y, por efecto de la devaluación del peso frente al dólar, el saldo en pesos de la deuda se duplicó en 2015 respecto a 2012.

En 2014 el municipio sustituyó deuda interna contratada con la banca comercial por bonos públicos, denominados en pesos, mediante una emisión en el mercado nacional de capitales; operación con la cual mejoró el perfil de su portafolio crediticio en términos de plazo tasa de interés. Sin embargo, al finalizar 2015 la totalidad de su deuda externa, 67% del total de su deuda pública, continuó expuesta al riesgo cambiario peso – dólar.

Gracias a la fortaleza y diversidad de su aparato productivo y a su desempeño fiscal, la ciudad ratificó a lo largo del cuatrienio sus calificaciones de riesgo dentro de los estándares más altos entre sus pares territoriales del país. De tal modo que al finalizar 2015 sus notas de riesgo crediticio fueron AAA a nivel nacional y grado de inversión Baa2 a nivel internacional.

Los resultados fiscales del cuatrienio se explican por el repunte del ahorro corriente en presencia de un déficit de capital creciente. El gasto de funcionamiento aumentó a un menor ritmo que el recaudo propio y ello favoreció el incremento del ahorro corriente; mientras que la expansión de la inversión impulsó el déficit de capital.

A lo largo del cuatrienio las fuentes de financiación del gasto se mantuvieron diversificadas. Si bien los ingresos de capital continuaron siendo la principal fuente de ingresos con 37% del total, en 2015 el recaudo propio aportó 36% y las transferencias nacionales 27%; y dentro del grupo de los ingresos de capital sobresalieron las transferencias de EPM con 21% del ingreso total.

En el grupo de los tributos más representativos, el mayor crecimiento se contabilizó en predial. Los recaudos por ICA y sobretasa a la gasolina disminuyeron su aporte al recaudo total. De todos modos, predial e ICA continuaron siendo los tributos más representativos con 75% del total de ingresos tributarios en 2015.

El repunte del recaudo tributario se vio favorecido por la valorización comercial y catastral de los predios, la gestión de fiscalización y cobro, y el crecimiento de la actividad económica municipal, liderada por el sector servicios.

El cuatrienio se caracterizó por un alto ritmo de ejecución final de los proyectos de inversión, lo cual significó un aumento de la calidad de vida y la competitividad de la ciudad. Hecho que le valió el reconocimiento internacional como la urbe de mayor crecimiento económico de Latino América en 2014.

Con todo, los retos fiscales de mediano plazo son: asegurar la financiación del plan de desarrollo 2016 – 2019 preservando la sostenibilidad fiscal existente; minimizar el riesgo de suscitar situaciones de inflexibilidad presupuestal mediante el uso racional de las vigencias futuras y una focalización eficiente del gasto público social; hacer un riguroso análisis sobre la conveniencia y viabilidad de las inversiones que se planea realizar mediante Asociaciones Pública Privada (APP) con el fin de evitar asumir riesgos fiscales de mediano plazo para las finanzas municipales, al suscribir este tipo de contratos; tomar medidas para reducir los riesgos financieros relacionados con el desbalance existente entre la tarifa técnica y las tarifas actuales de los sistemas de transporte masivo administrados por la ETMVA; hacer un riguroso análisis costo- beneficio y costo- riesgo de la posibilidad de realizar operaciones financieras de cobertura cambiaria, dirigidas a proteger las finanzas contra el riesgo cambiario peso – dólar; estabilizar el crecimiento de los gastos de personal, acorde con la dinámica del recaudo propio; adoptar medidas para aumentar el recaudo del ICA, especialmente en el sector informal de la economía; continuar adoptando políticas gerenciales que le

permitan a EPM preservar su sostenibilidad financiera y transferir parte de sus utilidades a la alcaldía, en un escenario de incertidumbre financiera internacional sobre el desempeño de las economías emergentes donde opera la empresa; continuar haciendo monitoreo, seguimiento y control sobre la solvencia fiscal de su red de hospitales públicos; minimizar las contingencias existentes por demandas judiciales en contra tanto de la administración central como de algunas entidades del sector descentralizado; seguir avanzando en la provisión del pasivo pensional, e identificar alternativas financieras que permitan asegurar el cumplimiento de los compromisos de pago contraídos por el municipio con el Gobierno Nacional, en el marco del Acuerdo de Reestructuración de la deuda del Metro de Medellín, suscrito en mayo de 2004, frente al evento de un crecimiento permanente de la brecha entre los recaudos por sobretasa a la gasolina y el monto de dichas obligaciones.

## MEDELLÍN

### BALANCE FINANCIERO

Valores en Millones de Pesos

CONCEPTOS	2015
<b>INGRESOS (sin financiación)</b>	<b>4.174.454</b>
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>3.007.600</b>
Tributarios	1.435.162
No Tributarios	287.496
Transferencias	1.284.942
<b>GASTOS (sin financiación)</b>	<b>4.289.191</b>
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>2.279.843</b>
Funcionamiento (Sin incluir secretarías de educación y salud)	525.198
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	44.334
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	1.644.556
Intereses y Comisiones de la Deuda	65.755
<b>BALANCE CORRIENTE</b>	<b>727.757</b>
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>1.166.854</b>
<b>GASTOS DE CAPITAL (Formación bruta de capital)</b>	<b>2.009.348</b>
<b>BALANCE DE CAPITAL</b>	<b>-842.494</b>
<b>BALANCE TOTAL</b>	<b>-114.736</b>
<b>FINANCIACIÓN</b>	<b>555.034</b>
<b>Endeudamiento Neto</b>	<b>-21.080</b>
Desembolsos	0
Amortizaciones	21.080
<b>Recursos del Balance y Otros (Venta de activos y reducción de capital de empresas)</b>	<b>576.114</b>
<b>RESULTADO PRESUPUESTAL</b>	
INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	4.750.568
GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	4.310.271
<b>DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL</b>	<b>440.298</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda