

Municipio de Medellín

Diciembre 2016

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Cerca del 38% de la población antioqueña y 5.1% de la población nacional habitaron Medellín en 2016¹. Por su dinámica urbana la ciudad se consolidó como el epicentro de la economía de su departamento y el segundo centro económico y poblacional del país; con un alto potencial productivo, pues 64% de sus habitantes oscila entre 15 y 59 años de edad².

En una fase de desaceleración, los datos disponibles sugieren que el crecimiento económico local fue superior al promedio nacional. No se hacen estimaciones periódicas sobre el PIB municipal, pero se calcula que la ciudad genera alrededor de 54% del PIB de su departamento y que éste muestra signos de desaceleración. En 2015 el PIB del departamento de Antioquia avanzó 3.3% y para 2016 se estima un crecimiento de 3%, en comparación con el 2% nacional. Las exportaciones, el consumo de las familias y el gasto público redujeron su dinámica; impactando a la baja el comercio, la construcción y la industria³.

De todos modos, el aparato productivo regional es diversificado y exhibe un alto grado de resiliencia respecto a choques exógenos adversos. Prueba de ello es que la inversión muestra signos de recuperación, acreditando la confianza existente en el potencial económico de la región. Así, la inversión neta de sociedades en el departamento aumentó 27.3% en 2016; concentrándose en los sectores de seguros y finanzas, comercio, restaurantes y hoteles construcción e industria⁴.

Pese al dinamismo de la inversión departamental el desempleo municipal se mantuvo en dos dígitos. Al terminar 2016 la tasa de desempleo llegó a 10.7%, indicador similar al 10.6% de 2015 y superior al 9.2% del promedio nacional. De este modo Medellín ocupó el puesto 12 entre las 23 ciudades con menor desempleo en el país; tabla encabezada por Barranquilla y Bucaramanga con tasas de desempleo de 8,3% y 8,6% respectivamente⁵. La desaceleración económica limitó la generación de empleo: la tasa de ocupación bajó de 58.7% en 2015 a 58.3% en 2016⁶.

En un contexto de menor empleo, el crecimiento de los precios cedió levemente. La inflación anual bajó apenas 0.28% en 2016 respecto a 2015, al cerrar el año en 6.54%; ritmo superior al promedio nacional (5,75%). Siendo Medellín la ciudad con la inflación anual más alta del país entre las 24 urbes donde el *Dane* mide este indicador⁷. La apreciación del peso colombiano frente al dólar estadounidense y la reducción del precio de alimentos explicaron este retroceso; el cual, sin embargo, fue atenuado por el comportamiento alcista de los precios regulados, primordialmente salud, servicios públicos, educación y vivienda⁸.

La desaceleración económica no deterioró las condiciones de pobreza y la desigualdad. Según el *Dane* para el año 2016 el 14.1% de los habitantes de la capital antioqueña se encontraba en situación de pobreza monetaria, en comparación con 28% del nivel nacional. La pobreza extrema se situó en 2.9% frente al 8.5% del promedio nacional⁹. Entre tanto, el coeficiente de Gini, que mide la distribución del ingreso, bajó de 0.489 en 2015 a 0.478 en 2016, cifra inferior al total nacional (0,51)¹⁰.

¹ De acuerdo con el Dane en 2016 la población de Medellín llegó a 2.49 millones de habitantes, la departamental a 6.5 millones y la nacional sumó 48.7 millones. Ver Dane, *Estimaciones de la Población Nacional* en www.dane.gov.co

² Ver Dane *Estimaciones de la Población Nacional*, Op.Cit.

³ Ver, Unidad de Investigaciones Económicas, Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, *Informe de la Economía Antioqueña 2016*, Medellín, Enero de 2017, p. 10 -15 disponible en: <http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/2017/Informativo%20C3%A1mara/INFORME%20DE%20LA%20ECONOMIA%20DE%20ANTIOQUIA%202016.pdf>

⁴ Ibid

⁵ Ver Dane, *Boletín Técnico, Principales Indicadores del Mercado Laboral*, Bogotá, Enero 27 de 2017. p. 37. Disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_dic_16.pdf

⁶ Ibid

⁷ La ciudad con menor inflación del país en 2016 fue Neiva con 3.97%, seguida por Valledupar con 4.28%. Ver Dane, *Boletín Técnico, Índice de Precios al Consumidor Diciembre 2017*, disponible en www.dane.gov.co

⁸ Ver, Banco de la República, *Boletín Económico Regional Noroccidente, IV Trimestre de 2016*, p. 29. Disponible en www.banrep.gov.co

⁹ La pobreza monetaria bajó de 14.3% en 2015 a 14.1% en 2016; en tanto que, en los mismos años, la pobreza extrema subió de 2.3% a 2.9%. De todos modos, Medellín fue una de las ciudades con menor pobreza por ingresos del país en 2016. Ver Dane, Boletín Técnico, *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2016*, Bogotá Marzo 22 de 2017, disponible en www.dane.gov.co

¹⁰ Ibid

La cobertura de servicios públicos esenciales continuó siendo superior al promedio nacional. De acuerdo con el DNP, a febrero de 2017, 96% de la población de la capital antioqueña estaba asegurada al sistema de salud¹¹. Al cierre de 2016 la tasa de cobertura neta en educación secundaria alcanzó 91.4%¹²; y en materia de gas natural, energía, y acceso a internet, las coberturas fueron 86.7%, 100% y 21.4%, respectivamente¹³.

Las vicisitudes del ciclo económico no minaron la solvencia fiscal municipal. En 2015 el Municipio 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. 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.

Con base en sus indicadores de desempeño fiscal y el análisis del Plan de Desarrollo “Medellín Cuenta con Voz”, las firmas evaluadoras de riesgo confirmaron al municipio las mejores notas de riesgo crediticio otorgadas a sus pares territoriales en Colombia. En 2016 y al inicio de 2017 Fitch Rating y Moody’s confirieron calificaciones en grado de inversión, iguales al riesgo soberano nacional, para emisiones internacionales de deuda; y la firma Fitch Ratings Colombia S.A ratificó la calificación AAA a nivel nacional¹⁴.

En la actualidad el gran reto del Municipio es impulsar un desarrollo sostenible e incluyente. Se trata de continuar reduciendo las brechas de empleo y equidad preservando el medio ambiente y la sostenibilidad fiscal existente. Tarea que demanda esfuerzos de gestión institucional que permitan aprovechar la capacidad productiva e innovadora de la ciudad. La idea es lograr más con menos, en aras de armonizar la provisión de bienes públicos contemplada en el Plan de Desarrollo 2016 – 2019 con la capacidad real de pago de mediano y largo plazo.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

El municipio modificó su estructura administrativa en 2016. El Acuerdo 01 de 2016 ordenó suprimir seis vicealcaldías, las cuales habían sido creadas mediante el decreto 1364 de 2012. Con esta reforma se busca tener una estructura organizacional más plana, que interactúe de forma más directa con la comunidad y facilite estabilizar los gastos de funcionamiento.

A. Sector Central

Tras la reforma administrativa, la administración central quedó conformada por dos despachos (alcalde y primera dama), 21 Secretarías y dos departamentos administrativos. Las Secretarías son: Privada; General; Gobierno y Gestión de Gabinete; Comunicaciones; Evaluación y Control; Hacienda; Gestión y Servicio a la Ciudadanía; Suministros y Servicios; Educación; Participación Ciudadana; Cultura Ciudadana; Salud; Inclusión Social Familia y Derechos ciudadanos; Mujeres; Juventud; Seguridad y Convivencia; Infraestructura Física; Medio Ambiente; Movilidad; Desarrollo Económico y Gestión y Control Territorial. Y los dos departamentos administrativos son: Planeación y Gestión del Riesgo de Desastres¹⁵.

De acuerdo con datos reportados por la alcaldía a la Contraloría General de la República, a través del CHIP, al cierre de 2016 la planta de personal de la administración central estaba conformada por 4.684 cargos. Por niveles: 148 son personal directivo (3%); 38 asesores (1%); 1.825 (39%) profesionales; 946 técnicos (20%); 1727 del nivel asistencial (37%).

¹¹ Esto es 2.42 millones de habitantes; de los cuales 1.87 millones pertenece al régimen contributivo y el 22% restante al régimen subsidiado. Ver DNP, Fichas de Caracterización Departamental y municipal disponibles en <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/Fichas-de-Caracterizacion-Regional.aspx>

¹² Este indicador se calcula como la relación entre alumnos matriculados en secundaria con edades entre 12 y 15 años / Población con edades entre 12 y 15 años) x 100. Ver DNP, Fichas de Caracterización, Op.Cit.

¹³ Ibid.

¹⁴ Los informes de las firmas calificadoras se pueden consultar en <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://7e5bc24cf34ca3e863f60cc22d38d75f>

¹⁵ Ver, Concejo de Medellín Acuerdo 01 de 2016, expedido por el Concejo de Medellín. El organigrama completo de la administración municipal está disponible en el siguiente sitio web: www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/InformacinGeneral/Shared%20Content/Documentos/2016/EstructuraV3.pdf.

Adicionalmente, la planta del sector educación está conformada por 10.820 docentes, 572 directivos docentes, 9.726 profesores y 522 funcionarios administrativos.

Sobre la contratación de personal mediante órdenes de prestación de servicios, los datos reportados en el CHIP indican que éstas le costaron a la administración central \$16.647 millones; 9% fueron pagadas con cargo al presupuesto de funcionamiento y 91% a través del presupuesto de inversión. El total pagado en 2016 por órdenes de prestación de servicios representó 5.3% del gasto total por personal de nómina de la Administración Central.

La nómina de pensionados de la administración central y del sector descentralizado llegó a 3.638 pensionados. Al culminar 2016, el 58% recibió mesadas por jubilación; 40% por sustitución y 2% por invalidez.

B. Sector Descentralizado

A 31 de diciembre de 2016 el sector descentralizado (EDS) estaba conformado por entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial, tal como se ilustra en la Tabla 1. Es importante precisar que Empresas Públicas de Medellín es un grupo empresarial, el cual, a su vez, está conformado por Filiales Nacionales e Internacionales¹⁶.

Tabla 1
Inventario Entidades Descentralizadas

No	NOMBRE ENTIDAD	SECTOR ECONOMICO
EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO - E.I.C.E.		
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 MEDELLIN	SERVICIOS PUBLICOS Y SANEAMIENTO BASICO
6	EMPRESAS VARIAS DE MEDELLIN	SERVICIOS PUBLICOS Y SANEAMIENTO BASICO
7	METROPARQUES EICE	RECREACION 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 MEDELLIN S.A.	TRANSPORTE
E.I.C.E. Ó S.E.M.		
11	CENTRAL HIDROELECTRICA DE CALDAS S. A. --E.S.P.-	SERVICIOS PUBLICOS Y SANEAMIENTO BASICO
12	CENTRALES ELECTRICAS DE NORTE DE SANTANDER S.A.-E.S.P.	SERVICIOS PUBLICOS Y SANEAMIENTO BASICO
13	E.S.P. AGUAS DE URABA S.A.	SERVICIOS PUBLICOS Y SANEAMIENTO BASICO
14	E.S.P. AGUAS NACIONALES EPM S.A.	SERVICIOS PUBLICOS Y SANEAMIENTO BASICO
15	E.S.P. EDATEL S.A.	SERVICIOS PUBLICOS Y SANEAMIENTO BASICO
16	E.S.P. EMPRESA AGUAS DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO S.A.	SERVICIOS PUBLICOS Y SANEAMIENTO BASICO
17	ELECTRIFICADORA SANTANDER S.A. - E.S.P.	SERVICIOS PUBLICOS Y SANEAMIENTO BASICO
18	EMPRESA DE ENERGIA DEL QUINDIO S.A. - E.S.P.	SERVICIOS PUBLICOS Y SANEAMIENTO BASICO
19	EMTELCO	TELECOMUNICACIONES
20	EPM INVERSIONES S.A.	FINANCIERO
21	FUNDACION EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN	BIENESTAR SOCIAL
EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO - E.S.E.		
22	E.S.E. HOSPITAL GENERAL DE MEDELLIN	SALUD
23	E.S.E. METROSALUD	SALUD
24	CORPORACION HOSPITAL INFANTIL CONCEJO DE MEDELLIN (923272644)	SALUD
ESTABLECIMIENTO PUBLICO		
25	AEROPUERTO OLAYA HERRERA	TRANSPORTE
26	AGENCIA DE COOPERACION E INVERSION DE MEDELLIN Y EL AREA METROPOLITANA	COOPERACION INTERNACIONAL
27	AGENCIA PARA LAS ALIANZAS PUBLICO - PRIVADAS (APP)	FINANCIERO
28	BIBLIOTECA PUBLICA PILOTO DE MEDELLIN PARA LA AMERICA LATINA	CULTURA
29	COLEGIO MAYOR DE ANTIOQUIA	EDUCACION
30	FONDO DE VALORIZACION DEL MUNICIPIO DE MEDELLIN	FONDOS
31	FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL DE MEDELLIN - (ISVIMED)	VIVIENDA
32	INSTITUTO DE DEPORTES Y RECREACION -INDER-	RECREACION Y DEPORTE
33	INSTITUTO TECNOLOGICO METROPOLITANO (ITM)	EDUCACION
34	MUSEO CASA DE LA MEMORIA (923272675)	CULTURA
35	AGENCIA DE EDUCACION SUPERIOR DE MEDELLIN (SAPIENCIA) (923272532)	EDUCACION
36	INSTITUTO TECNOLOGICO PASCUAL BRAVO	EDUCACION
37	ASOCIACION CANAL LOCAL DE TELEVISION DE MEDELLIN TELEMEDLLIN	TELECOMUNICACIONES

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

¹⁶ Sobre la conformación del grupo EPM ver <https://www.epm.com.co>

III. ESTRUCTURA Y DINAMICA FISCAL

1. Ingresos

A. Ingresos diferentes a Sistema General de Regalías – SGR

En 2016 los ingresos totales perdieron dinamismo. Los recursos percibidos por la alcaldía sumaron \$4.8 billones, monto equivalente al 106% del presupuesto definitivo, con una disminución de 3% en términos reales frente a 2015. El 91% de los ingresos correspondió a recaudados efectivos de la vigencia y el 9% a disponibilidades de caja de vigencias anteriores (superávit y cancelación de reservas presupuestales), incorporados en el presupuesto como recursos del balance.

El retroceso de los ingresos fue causado por menores recursos de capital. Los ingresos corrientes permanecieron estables en términos reales gracias al crecimiento del recaudo propio. Las transferencias por SGP aumentaron en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales que las regulan, siendo el rubro de otras transferencias el que causó su disminución real.

El declive de los ingresos de capital se originó en las menores disponibilidades (cancelación de reservas presupuestales y superávit fiscal de años anteriores), y en el retroceso de los dineros transferidos por EPM.

Tabla 2¹⁷

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR 2015 - 2016

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2016/2015	Composiciones	
	2015	2016		2015	2016
Tributarios y no tributarios	1.722.658	1.847.825	1%	36%	38%
Transferencias	1.284.942	1.333.829	-2%	27%	27%
Ingresos de capital	1.742.969	1.687.683	-8%	37%	35%
Desembolsos del crédito	0	168.900	N/A	0%	3%
Recursos del Balance	556.124	440.492	-25%	12%	9%
Otros ¹	1.186.844	1.078.291	-14%	25%	22%
RECAUDOS DEL AÑO	4.750.568	4.869.337	-3%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

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

El recaudo propio se afianzó como la principal fuente de recursos municipales; seguido por las transferencias nacionales y los ingresos de capital. En este último grupo las principales fuentes fueron las transferencias de EPM y los rendimientos financieros (Tabla 2).

Los recursos disponibles de años anteriores disminuyeron en términos reales y su participación en los ingresos totales descendió a 9%. Situación asociada con la aceleración de la ejecución presupuestal ocurrida en años previos.

Pese a la desaceleración económica, en 2016 el recaudo tributario creció a un ritmo similar a la inflación y aportó 31% de los ingresos totales. Los tributos más representativos fueron predial e ICA con 75% del total; seguido por otros con 17%, donde sobresalen teléfonos, alumbrado público, delineación urbana y contratos de obra pública (Tabla 3).

¹⁷ Este valor no incluye los recursos del balance que amparan reservas presupuestales constituidas en 2015 para ser ejecutadas en 2016, los cuales sumaron \$62.405 millones.

Tabla 3

INGRESOS TRIBUTARIOS 2015 – 2016

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2016/2015	Composiciones	
	2015	2016		2015	2016
Estampillas	13.285	13.733	-2%	1%	1%
Sobretasa a la gasolina	98.176	105.981	2%	7%	7%
Impuesto predial unificado	598.790	613.739	-3%	42%	40%
Impuesto de industria y comercio	470.634	525.319	6%	33%	35%
Otros impuestos	254.276	258.571	-4%	18%	17%
TOTAL	1.435.162	1.517.342	0%	100%	100%

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

Los tributos más dinámicos fueron ICA y sobretasa a la gasolina, que evidenciaron repuntes superiores a la inflación. Predial, estampillas y el grupo de otros impuestos crecieron menos que la inflación nacional (Tabla 3).

Los ingresos por predial perdieron dinamismo por menores recaudos de recuperación de cartera y la estabilización del mercado inmobiliario en términos de precios y unidades nuevas vendidas¹⁸. El menor ritmo de ejecución presupuestal explicó el descenso tanto de estampillas como de contribuciones sobre obra pública; pues los contratos de suministro suscritos por la alcaldía son la base gravable de estos tributos.

La gestión de recaudo en materia de fiscalización y cobro propició el aumento del ICA; y las mayores ventas de gasolina favorecieron el incremento del recaudo por sobretasa a la gasolina.

Con todo, en 2016 el 61% de los ingresos totales se originó en fuentes propias de la alcaldía: recaudo propio, rendimientos financieros y utilidades trasladadas a la administración central por las empresas municipales.

B. Ingresos del SGR

Los recursos del Sistema General de Regalías no fueron representativos en la estructura financiera de la ciudad. Durante el bienio 2015-2016 las incorporaciones presupuestales por este concepto sumaron apenas \$67 millones y se destinaron al fortalecimiento de las secretarías de planeación y los OCADS.

2. Gastos

En 2016 el gasto se desaceleró. Los compromisos presupuestales de la administración central sin SGR sumaron \$4.2 billones, con una ejecución del 94% del presupuesto definitivo de la vigencia¹⁹, y un descenso de 6% en términos reales frente a 2015²⁰.

El comportamiento de la inversión llevó al descenso del gasto, pues se contrajo 11% en términos reales; mientras que los rubros de funcionamiento y servicio de la deuda pública repuntaron en términos reales (Tabla 3).

La disminución de la inversión estuvo asociada al ciclo político presupuestal. Durante su primer año de gobierno, los mandatarios entrantes deben, por mandato de la ley 152/92, lograr la aprobación de sus planes de desarrollo y realizar la armonización presupuestal de su plan de desarrollo con el presupuesto elaborado por la administración anterior.

Adicionalmente, en el primer año de gobierno se hace más lenta la ejecución de los programas de desarrollo que requieren exigentes procesos de planeación y estructuración de proyectos antes de iniciar su fase de contratación.

¹⁸ Datos de la Lonja de Medellín indican que en 2016 las ventas de vivienda nueva se contrajeron en 3,43 % frente a 2015. Ver, **El Colombiano**, Enero 28 de 2017.

¹⁹ Medida por compromisos suscritos.

²⁰ Este cálculo no incluye las reservas presupuestales.

El servicio de la deuda creció impulsado por los siguientes factores: el repunte del saldo de la deuda que tuvo lugar durante el cuatrienio 2012 – 2015, el incremento de las tasas internas de interés, jalonado por las decisiones adoptadas en ese sentido por la Junta Directiva del Banco de la República hasta diciembre de 2016²¹; y la amortización total de los bonos de deuda pública interna, emitidos en 2016 por \$141 mil millones.

Tabla 4

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR 2015 - 2016

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2016/2015	Composiciones	
	2015	2016		2015	2016
Funcionamiento	525.198	579.575	4%	12%	14%
Inversión	3.653.904	3.433.719	-11%	85%	80%
Servicio de la deuda	131.169	278.614	101%	3%	6%
TOTAL COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR	4.310.271	4.291.907	-6%	100%	100%

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

Entre tanto, el crecimiento de los gastos de funcionamiento evidencia el reto que tiene la alcaldía de estabilizar su crecimiento en años venideros; considerando que la participación de este rubro en el gasto total subió de 12% en 2015 a 14% en 2016.

Tabla 5

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 2015 – 2016

Concepto	Vigencia		Variación Real 2016/2015	Composiciones	
	2015	2016		2015	2016
Gastos de personal	279.785	315.787	7%	53%	54%
Gastos generales	58.413	69.041	12%	11%	12%
Transferencias	185.678	194.639	-1%	35%	34%
TOTAL	525.198	579.575	4%	100%	100%

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

El ascenso de los gastos generales y de personal ocasionó el repunte de los gastos de funcionamiento: las transferencias disminuyeron en términos reales (Tabla 5).

El pago de seguros, servicios públicos así como la adquisición de bienes causó el aumento de los gastos generales. Y el aumento de los pagos por salarios y contribuciones inherentes a la nómina originó el repunte de los gastos de personal; rubro que se consolidó como el componente de funcionamiento más representativo, con 53% del total.

El descenso de los gastos por transferencias corrientes estuvo asociado a la reducción de los aportes hechos por la administración central para el funcionamiento de su sector descentralizado y con el lento crecimiento del pago por mesadas pensionales. En su conjunto estos dos rubros representaron 61% del total de los gastos por transferencias corrientes.

Los sectores de inversión que más disminuyeron fueron vivienda y el grupo de "otros sectores" donde se destacaron el equipamiento municipal (parques y zonas verdes), atención integral a grupos vulnerables y seguridad ciudadana. La participación de la inversión social (educación, salud y agua potable) en la inversión total subió de 46% en 2015 a 51% en 2016; el crecimiento de los gastos en educación contrastó con el descenso de los de salud y agua potable (Tabla 6).

²¹ El Banco de la República cambió su postura de política respecto al aumento de su tasa de interés de intervención el viernes 16 de diciembre al reducir ésta 25 puntos básicos, por primera vez en lo corrido de 2016, con lo cual quedó fijada en 7.5%. Ver, Comunicado de prensa del Banco de la República, disponible en <http://www.banrep.gov.co/es/comunicado-16-12-2016>

Es preciso mencionar que la administración central comprometió 93% del presupuesto de inversión programado para 2016²²; y del total comprometido pagó en promedio 98%.

Tabla 6²³

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES

valores en millones de \$

Sector	Vigencia		Variación Real 2016/2015
	2015	2016	
Educación	931.799	1.038.982	5%
Salud	611.729	596.211	-8%
Agua Potable	136.033	128.972	-10%
Vivienda	87.931	55.025	-41%
Vías	417.675	406.015	-8%
Otros Sectores	1.468.736	1.208.513	-22%
TOTAL	3.653.904	3.433.719	-11%

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

Durante el bienio 2015 – 2016 el municipio no realizó inversiones financiadas con recursos del SGR.

3. Deuda Pública

El saldo de la deuda pública de la alcaldía bajó. Al terminar 2016 sumó \$1.14 billones con una disminución nominal de 3.1% frente a 2015, cuando llegó a \$1.18 billones. El pago de los bonos internos por \$141 mil millones de pesos y la apreciación del peso, que tuvo lugar durante 2016, provocaron este descenso (Tabla 7).

Tabla 7

SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA 2016

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
	2015	2016	2016			
DEUDA INTERNA			36%			
Banca Comercial Interna	0	168.900	40%	COP	DTF	4%
Bonos Interna	389.560	248.560	60%	COP	IPC	5%
Nación	0	0	0%	0	0	0
Infs	0	0	0%	0	0	0
Proveedores y otros	0	0	0%	0	0	0
Entidades Territoriales	0	0	0%	0	0	0
Total Deuda Interna	389.560	417.460	100%			
DEUDA EXTERNA			64%			
Banca Comercial Externa	0	0	0%	0	0	0
Bonos Externos	0	0	0%	0	0	0
Banca Multilateral	8.118	5.156	1%	0	0	0
Banco Mundial	0	0	0%	0	0	0
BID	8.118	5.156	100%	DÓLAR	TASA BID	0%
CAF	0	0	0%	0	0	0
Gobiernos Internacionales	787.368	725.172	99%	DÓLAR	LIBOR 6 Meses	1,7%
Total Deuda Externa	795.485	730.328	100%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	1.185.045	1.147.788	100%			

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

²² El porcentaje está calculó respecto al presupuesto definitivo.

²³ 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.

Del saldo a 31 de diciembre de 2016, 36% correspondió a deuda interna y el 64% restante a deuda externa. La totalidad del portafolio de deuda pública externa se paga en moneda extranjera, principalmente dólares estadounidenses, por lo cual se encuentra totalmente expuesto al riesgo cambiario (Tabla 7).

La Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) continuó siendo el principal acreedor del municipio con 63% del total del portafolio. Sin embargo, se recompuso el portafolio crediticio en favor de la banca comercial. La participación de los créditos comerciales internos en el portafolio total subió a 14% en 2016 de cero en 2015, y, en los mismos años, la relevancia de los bonos internos bajó de 33% a 21.7% (Tabla 7).

El crédito con la AFD se contrató por \$250 millones de dólares estadounidenses y se destinó a financiar el tranvía de Ayacucho. El crédito con la banca comercial fue contratado con el Banco Popular y se terminó de desembolsar durante el tercer trimestre de 2016²⁴. Los bonos corresponden a las colocaciones hechas en 2014²⁵, sus intereses se pagan a IPC más un margen; 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.

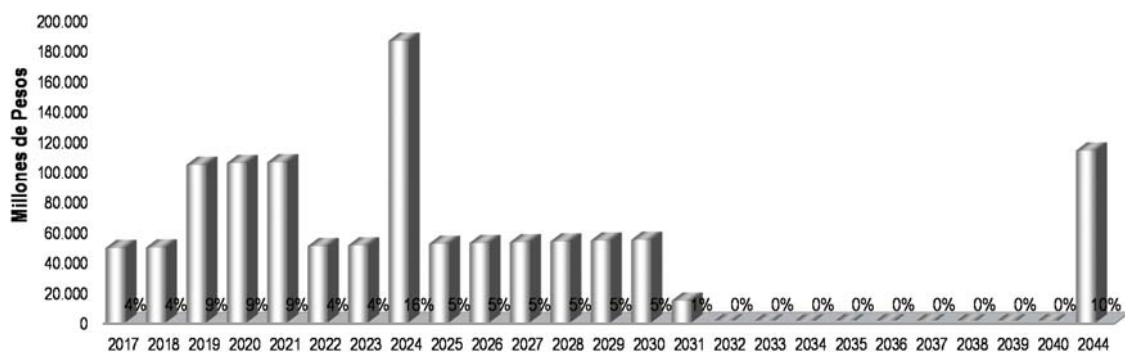
Los bonos internos tienen una estructura tipo bullet, caracterizada por la ausencia de amortizaciones intermedias; de tal modo que deben ser pagados en su totalidad en el momento de su vencimiento, es decir en 2024 y 2044.

El perfil de vencimientos de la deuda pública indica que los años de mayores amortizaciones son 2024 y 2040, con 16% y 10% respectivamente; cuando se deban pagar los bonos internos emitidos en 2014. Durante el periodo 2017 – 2019 está programado amortizar 17% del saldo total; pagos que corresponden a créditos comerciales internos y a empréstitos externos con la AFD (Gráfica 1).

El crédito externo con la AFD está programado para ser amortizado entre 2017 y 2031, y la presión de los pagos de éste sobre las finanzas municipales dependerá del comportamiento de la tasa de cambio peso dólar (Gráfica 1).

Gráfico 1

PERFIL DEUDA PÚBLICA



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

²⁴ Estos empréstitos se contrataron para financiar proyectos del plan de desarrollo, con un plazo de 5 años incluidos 2 de gracia, amortización a capital trimestral y pago de intereses trimestrales con una tasa del IBR+3,6% TV. Ver Secretaría de Hacienda de Medellín, *Análisis del Estado de la Deuda pública del Municipio de Medellín, cuarto trimestre de 2016*, Mimeo, p. 6

²⁵ Ibid.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

La administración central cerró 2016 con superávit fiscal. Los recaudos efectivos de la vigencia 2016²⁶ resultaron superiores a los compromisos de gasto²⁷ en \$134.895 millones. Adicionalmente, los recursos del balance de vigencias anteriores, incorporados en el presupuesto permitieron la generación de un superávit presupuestal de \$577.430 millones.

Tabla 8

RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA		
valores en millones de \$		
Concepto	Vigencia	
	2015	2016
Resultado balance corriente	727.757	809.238
Resultado balance de capital	-842.494	-674.343
Déficit o superávit fiscal	-114.736	134.895
Financiamiento	555.034	442.536
Endeudamiento neto	-21.080	842
Recursos del balance	556.124	440.492
Venta de activos	19.990	1.201
RESULTADO PRESUPUESTAL	440.298	577.430

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

El superávit fiscal se originó en el aumento del ahorro corriente y la disminución del déficit de capital. Esto gracias a la robustez del recaudo propio y la desaceleración de los gastos de inversión (Tabla 8).

El ahorro corriente creció porque el repunte del recaudo propio y del SGP superó el crecimiento de los gastos operativos de inversión social; evento que compensó el incremento de los pagos por funcionamiento e intereses de la deuda pública. La disminución de los gastos en formación de capital compensó la contracción de los ingresos de capital y provocó el descenso del déficit de capital (Tabla 8).

El resultado fiscal coincidió con un leve aumento del endeudamiento neto, debido a que una pequeña parte de los desembolsos crediticios se destinó a financiar gastos que quedaron pendientes de comprometer; sin que ello impactara de forma apreciable los resultados fiscales (Tabla 8).

2. Situación financiera desde la perspectiva contable

Desde una perspectiva contable, la situación financiera de la administración central luce sólida. La situación patrimonial es solvente y la liquidez disponible respalda adecuadamente el pasivo corriente.

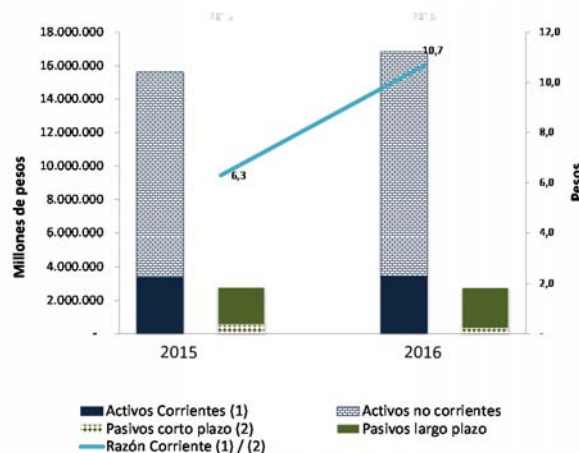
En 2016 el patrimonio llegó a \$14 billones, con un incremento de 3% en términos reales respecto al año anterior: el activo total sumó \$16.8 billones, 2% más que 2015 en términos reales; y el pasivo total ascendió a \$2.7 billones con un descenso real de 6% (Gráfico 2).

²⁶ Como recaudos efectivos de la vigencia no se consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos del crédito.

²⁷ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2016. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2016, ni las amortizaciones de la deuda pública.

Gráfico 2

BALANCE CONTABLE



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

Al cierre de 2016 los principales activos fueron los bienes de uso público con 28% del total; seguidos por deudores, donde se contabilizan los anticipos de contratos (26%); otros activos (20%); propiedad, planta y equipo (13%); rentas por cobrar (6%) y efectivo e inversiones²⁸ (7%).

Los pasivos más representativos fueron deuda pública y los pasivos estimados cada uno con 43% del total, seguidos por cuentas por pagar y otros pasivos con 14%.

Los pasivos corrientes se mantuvieron debidamente cubiertos por los activos tanto corrientes como líquidos. Al culminar 2016 cada peso adeudado con exigibilidad inferior a un año estaba respaldado por 10.7 pesos de activos corrientes y 1.8 pesos de activos líquidos (Gráfico 2).

3. Liquidez y solvencia de corto plazo

Los indicadores de tesorería confirman la solidez financiera de la administración central. El análisis de un indicador de liquidez y solvencia de corto plazo, calculado por la DAF²⁹, ratifica que en 2016 la liquidez acumulada era suficiente para cubrir la totalidad de las obligaciones financieras de hasta un año de plazo, e incluso permitía utilizar una parte de esos dineros para financiar nuevos compromisos de gasto en 2017.

En efecto, al culminar 2016 los recursos de liquidez disponibles sumaron \$699.117 millones y sus exigibilidades \$316.886 millones; con lo cual la administración central disponía de \$382.312 millones, equivalentes a 8% de los ingresos totales de 2016, para financiar nuevos compromisos de gasto (Tabla 9).

²⁸ No se incluyen los activos del grupo EPM, que por normas de la CGN deben ser contabilizados en forma separada por dicho grupo empresarial.

²⁹ El indicador se calcula como la diferencia entre los ingresos 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 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.

Tabla 9

INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO			
valores en millones de \$			
CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	401.682	258.875	142.807
De destinación específica	297.435	58.011	239.424
SGP	84.895	32.741	52.155
SGP Educación	35.702	23.795	11.907
SGP Salud	6.541	195	6.345
SGP Agua potable	2.899	0	2.899
SGP Propósito general	35.692	8.414	27.278
SGP Asignaciones especiales	4.061	336	3.725
Recursos del crédito	3.431	561	2.870
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	209.109	24.710	184.400
TOTAL	699.117	316.886	382.231

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

De acuerdo con el informe de tesorería reportado al FUT, 62% de las disponibilidades de caja netas, es decir aquellos recursos aptos para cubrir nuevos compromisos de gasto, correspondía a recursos de destinación específica primordialmente recursos de destinación específica diferentes al SGP y el 38% eran recursos de libre destinación.

El 52% de la liquidez se encontraba depositado en cuentas bancarias corrientes y de ahorro y el 48% restante se había colocado en inversiones temporales.

Las mayores exigibilidades estaban representadas por cheques no cobrados con 68%; seguidas por reservas presupuestales con 17%³⁰, otras exigibilidades con 6%, cuentas por pagar con 5%, y recursos de terceros con el 4% restante.

4. Límites de endeudamiento y balance primario³¹

De acuerdo con la ley 358 de 1997, con corte al 1 de enero de 2017 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 7%; saldo / ingresos corrientes = 47%.

Esto bajo los siguientes supuestos: \$1.147.788 millones de saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2016; cero de crédito nuevo; \$49.029 millones pagados por amortizaciones de deuda pública en 2017; pago de intereses estimado en \$113.587 millones para la vigencia 2017³²; compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras por \$56.095 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 crédito³³ (Tabla 10).

³⁰ Corresponde a las reservas constituidas al finalizar 2016 para ser ejecutadas en 2017.

³¹ 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 de 1997, 819 de 2003, 1483 de 2011 y 1530 de 2012. 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, 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/irj/portal/ciudadanos>

³² 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.

³³ 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 de 2012 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, excepto aquellos que estén financiados con recursos de crédito. Ello para evitar un doble cómputo de estos recursos en los indicadores de capacidad de pago.

Tabla 10

CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes	2.351.356	1.889.979
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	2.407.451	1.946.074
1.2 Vigencias futuras	56.095	56.095
2. Gastos de funcionamiento	816.402	651.108
3. Gastos Recurrentes		828.911
4. Ahorro operacional (1-2-3)	1.534.955	409.959
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4+5.5)	1.098.760	1.363.897
5.1 Saldo de la deuda antes de amortizaciones	1.147.788	1.147.788
5.2 Amortizaciones de la vigencia	49.029	49.029
5.3 Créditos condonables	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.5 Pasivo diferente a financiero		265.138
6. Intereses de la deuda	113.587	113.587
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/3)	7%	28%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	47%	72%

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

En todo caso, los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2016. 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.

Para la estimación antes mencionada es necesario considerar las 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.

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 = 28%; saldo / ingresos corrientes = 72%³⁴. En este caso de los ingresos corrientes se excluyen los recursos del balance (dado su carácter de recursos no recurrentes), a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos 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 financiero³⁵ (Tabla 10).

De acuerdo con los parámetros de la ley 819/03 el ahorro primario resultó positivo en \$650 mil millones. Este ahorro creció frente a 2015 debido a que la inversión perdió dinamismo en respuesta al ciclo presupuestal y una parte de ella se financió con disponibilidades (superávit fiscal y cancelación de reservas)³⁶. En todo caso, en las vigencias venideras, la ciudad debe continuar fijando metas de balance primario ajustadas por el ciclo 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.

³⁴ Este cálculo tiene ningún tipo 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.

³⁵ Esta es una estimación basada en el reporte de los pasivos totales de la entidad a la CGN a 31 de diciembre de 2016; 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.

³⁶ 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 de 2003; lo cual implica que excluye del ingreso la financiación por operaciones de crédito público, venta de activos y del gasto el pago de amortizaciones e intereses de la deuda pública..

Con fundamento en sus indicadores desempeño fiscal, las finanzas del municipio conservan factores mínimos de riesgo crediticio. En 2016 las firmas calificadoras le confirmaron a la ciudad las mejores notas entre sus pares nacionales. Fitch Ratings Colombia ratificó la calificación interna AAA, y a nivel internacional la alcaldía recibió calificaciones en grado de inversión similares a las obtenidas por el gobierno nacional con Baa2 por parte de Moody's y BBB+ por parte de Fitch Rating.

5. Límites gastos de funcionamiento

En 2016 le correspondió la categoría presupuestal especial al municipio de Medellín. 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.

Con base en lo anterior, la DAF estima la relación gastos de funcionamiento e ICLD, (GF) / (ICLD), para el nivel central en 38%³⁷; es decir, 12 puntos porcentuales por debajo del límite fijado en el artículo 53 de 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	2015	2016	Variación Real 2016/2015 Promedio Año 2016/2015
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	1.254.829	1.326.466	0%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	460.800	510.015	5%
3. Relación GF/ICLD	37%	38%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	50%	50%	
5. Diferencia	-13%	-12%	

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 de 2000 (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	2015	2016
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	16.776	18.714
2. Límite establecido por la Ley 617	20.429	21.645
Remuneración Concejales	1.606	1.748
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	18.822	19.897
3. Diferencia	-3.653	-2.931

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

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 2010³⁸. Sin embargo, la competencia legal de determinar el cumplimiento de este límite corresponde a la Auditoría General de la República (Tabla 13)

³⁷ En todo caso la competencia legal de certificar este indicador es de la Contraloría General de la República.

³⁸ Esta norma reformó el artículo 54 de la ley 617/00. En consecuencia, los cálculos respectivos se fundamentan en el párrafo del artículo 2 de la Ley 1416 de 2010.

Tabla 13

SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2015	2016
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	30.403	32.469
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	30.731	32.811
3. Diferencia	-328	-343

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 de 2000 (Tabla 14).

Tabla 14

SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2015	2016
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	13.834	18.222
2. Límite establecido por la Ley 617	20.077	21.223
3. Diferencia	-6.243	-3.001

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

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

Las principales fortalezas fiscales de la alcaldía son: el dinamismo de sus ingresos de recaudo propio, fundamentado en la robustez y diversidad de su aparato productivo; un historial de manejo responsable de sus finanzas, que gravita en estándares altos de gestión institucional y permite un acceso viable a los mercados de capitales; el respaldo de los ingresos provenientes de los excedentes financieros transferidos por el grupo empresarial EPM; antecedentes de gobierno corporativo responsable por parte de la alcaldía sobre el grupo EPM; posición de liquidez suficiente para cubrir la totalidad de sus pasivos de hasta un año de plazo e incluso para financiar nuevos compromisos de gasto; avance institucional en la identificación y provisión del pasivo pensional, y la posibilidad de financiar una parte de su plan de desarrollo 2016-2019 con activos líquidos por \$600 mil millones de pesos originados en la venta de las acciones en Isagen³⁹

Las principales vulnerabilidades fiscales son: incertidumbre sobre la ampliación de las transferencias de EPM a la alcaldía debido al plan de inversiones y los niveles de apalancamiento actuales de la compañía⁴⁰; sensibilidad del recaudo tributario por predial e ICA a eventuales pérdidas de poder adquisitivo de los contribuyentes en un eventual escenario de desaceleración económica prolongada; posibilidad acotada de nuevo endeudamiento, dado el monto alcanzado y la exposición del portafolio crediticio al riesgo cambiario, con 64% de éste denominado en dólares estadounidenses; probable riesgo de inflexibilidad presupuestal, pues las vigencias futuras autorizadas cubren el periodo 2017-2027 y en valor presente equivalen al 37% del saldo de la deuda pública de dicho año; vulnerabilidad del sistema público de transporte masivo por el desfase existente entre sus costos operativos y las tarifas cobradas al público⁴¹; brecha financiera entre los ingresos por sobretasa a la gasolina y los costos del servicio de la deuda del metro de Medellín, situación que podría poner en riesgo el cabal cumplimiento del Acuerdo de pagos que sobre el particular suscribió la alcaldía con la Nación en 2004⁴²; cobertura inferior al 100% de su pasivo pensional, que es la meta fijada por la ley 549/99 para el año 2029, y montos significativos de pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

³⁹ EPM vendió sus acciones en Isagen S.A. por cerca de \$1,5 billones, valor del cual transfirió \$600.000 millones a la alcaldía de Medellín. Ver, *Fitch Ratings Empresas Públicas de Medellín*, Informe de Calificación, Enero de 2017

⁴⁰ EPM tiene un ambicioso plan de inversiones Ibid.

⁴¹ 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). Adicionalmente la ETMVA está renovando y repotenciando su equipo de trenes, lo cual demandará recursos estimados en \$950 mil millones entre 2016 y 2019 Ver, *Fitch Rating, Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburra, Informe de Calificación de Riesgo*, Octubre de 2016, disponible en www.fitchratings.com.co/Links/busquedas/default.aspx

⁴² 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. De acuerdo con los balances financieros de la ETMV, reportados a través del CHIP, los intereses por pagar por concepto de operaciones de crédito público internas sumaron \$1.17 billones de pesos al cierre de 2016.

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

El monto de reservas presupuestales sin ejecutar aumentó. Como se observa en la tabla 15, los ingresos que ampararon la ejecución de las reservas presupuestales excepcionales de ley 819⁴³ disminuyeron en 2016 respecto a 2015. Sin embargo, el porcentaje de ejecución de estas reservas bajó; y como resultado creció a \$14.938 millones el valor de las reservas presupuestales de la administración central sin ejecutar al finalizar 2016 (Tabla 15).

Tabla 15
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES 2015 - 2016

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2015	2016
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	91.806	62.405
(-) Ejecutadas por funcionamiento	0	0
(-) Ejecutadas por inversión	85.129	47.467
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	6.677	14.938

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

2. Provisión del pasivo pensional

La información presupuestal suministrada por la administración central registra venta de activos por \$1.201 millones⁴⁴ al sector privado, por lo cual debió hacer aportes por este concepto al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) de \$180.1 millones.

La cobertura del pasivo pensional aún es inferior al 50%. De acuerdo con la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social, con corte a 31 de diciembre de 2016, el pasivo pensional de la Administración Central asciende a \$2.9 billones, con una cobertura del 29.3%⁴⁵.

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 2016 los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) representaron alrededor de 6.4 veces los ingresos corrientes de la administración central, coeficiente que evidencia la importancia relativa de este tipo de entidades en las finanzas de la entidad.

Las EDS cerraron 2016 con un déficit de \$205 mil millones. Se trata del primer año de déficit del sector descentralizado municipal tras dos años consecutivos de superávit (Tabla 17).

El resultado deficitario fue explicado esencialmente por EPM y ETMVA. En 2016 estas empresas afrontaron costos operacionales altos y avanzaron en programas estratégicos de inversión. Los costos se elevaron en EPM debido al daño de su central eléctrica de Guatapé, y en la ETMVA por la entrada en operación del tranvía de Ayacucho y las dos líneas de metro cable que lo alimentan.

⁴³ 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.

⁴⁴ Según artículo 2° numeral 7 de la Ley 549/99, indica que el 15% de la venta de activos al sector privado debe ser girado al FONPET.

⁴⁵ La Secretaría de Hacienda municipal estima en 46% el porcentaje de cobertura de su pasivo pensional al cierre de diciembre de 2016; y al respecto aduce que el FONPET no ha tenido en cuenta el saldo existente en el patrimonio autónomo el cual está destinado para provisiones y el pago de bonos pensionales tipo A y B.

Adicionalmente, estas firmas adelantaron programas de inversión como la Hidroeléctrica de Ituango y la renovación del equipo de trenes del metro de Medellín respectivamente⁴⁶.

Los balances positivos contabilizados por Empresas Varias, EDU y el Hospital General de Medellín, mitigaron el déficit antes mencionado (Tabla 16).

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

NOMBRE DE LA ENTIDAD	2014	2015	2016	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
AEROPUERTO OLAYA HERRERA	2.054	2.797	4.632	0,46%
AGENCIA DE COOPERACION E INVERSION DE MEDELLIN Y EL AREA METROPOLITANA	255	-119	680	0,31%
AGENCIA PARA LAS ALIANZAS PUBLICO - PRIVADAS (APP)	498	386	138	0,17%
ASOCIACION CANAL LOCAL DE TELEVISION DE MEDELLIN TELEMEDLLIN	12.647	5.923	6.893	1,23%
BIBLIOTECA PUBLICA PILOTO DE MEDELLIN PARA LA AMERICA LATINA	8.409	-4.974	-2.244	0,84%
CENTRAL HIDROELECTRICA DE CALDAS S. A. -E.S.P.-	-80.156	-89.508	37.789	20,15%
CENTRALES ELECTRICAS DE NORTE DE SANTANDER S.A.-E.S.P.	53.324	18.420	-78.751	26,00%
COLEGIO MAYOR DE ANTIOQUIA	1.934	-3.353	-1.383	2,69%
CORPORACION RUTA N MEDELLIN	39.667	131.130	12.712	2,14%
E.S.E. HOSPITAL GENERAL DE MEDELLIN	144.341	99.677	46.066	8,77%
E.S.E. METROSALUD	5.333	-11.585	-22.721	7,53%
E.S.P. AGUAS DE URABA S.A.	19.995	10.598	4.917	1,91%
E.S.P. AGUAS NACIONALES EPM S.A.	446.446	470.782	168.751	19,97%
E.S.P. EDATEL S.A.	56.916	0	0	0,00%
E.S.P. EMPRESA AGUAS DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO S.A.	547	521	504	0,07%
ELECTRIFICADORA SANTANDER S.A. -E.S.P.	104.355	32.593	-57.565	41,03%
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO -	159.419	42.164	80.098	10,46%
EMPRESA DE ENERGIA DEL QUINDIO S.A. - E.S.P.	-2.641	318	6.889	7,15%
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRA LTDA.	-25	-176.000	-196.000	31,73%
EMPRESA METROPOLITANA PARA LA SEGURIDAD --	-110.992	-130.303	28.467	7,68%
EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN	-3	-195.000	-429.000	410,90%
EMPRESAS VARIAS DE MEDELLIN	64.816	95.573	116.497	9,20%
EMTELCO	0	0	0	0,00%
EPM INVERSIONES S.A.	11.597	4.908	2.750	5,48%
FONDO DE VALORIZACION DEL MUNICIPIO DE MEDELLIN	-54.909	-1.556	18.451	8,40%
FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL DE MEDELLIN - (ISVIMET)	-45.782	785	14.882	3,45%
FUNDACION EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN	1.280	7.604	0	0,00%
INSTITUTO DE DEPORTES Y RECREACION -INDER-	6.606	8.339	11.323	4,94%
INSTITUTO TECNOLOGICO METROPOLITANO	4.141	7.599	10.816	4,49%
INSTITUTO TECNOLOGICO PASCUAL BRAVO	-10.877	6.199	-5.290	3,92%
METROPARQUES EICE	11.314	19.358	-430	1,49%
METROPLUS S.A.	44.207	-18.677	10.085	3,08%
PLAZA MAYOR MEDELLIN CONVENCIONES Y EXPOSICIONES S.A.	-11.329	1.534	-8.831	0,77%
TERMINALES DE TRANSPORTES DE MEDELLIN S.A.	12.675	12.523	13.440	1,62%
TOTAL	896.061	348.658	-205.434	648,03%

Fuente: CGR Presupuestal, cálculos DAF Hacienda

La estructura de ingresos indica que, en promedio, las transferencias de la administración central representaron 3.3 % de los ingresos totales de las EDS en 2016. La empresa con mayor dependencia de las transferencias de la administración central fue ETMVA. La mayoría de los establecimientos públicos dependen de las transferencias de la alcaldía, lo cual obedece a que a través de ellos el municipio ejecuta una parte de sus gastos de inversión. En 2016 los más dependientes fueron Agencia para las Alianzas Público Privadas, Biblioteca Pública Piloto e INDER (Tabla 17).

⁴⁶ Ver, Dirección General de Política Macroeconómica, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Sector Público Consolidado, Cierre Fiscal 2016*, Bogotá, Mayo 24 de 2017. p.30

Tabla 17
ALGUNOS INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
%

NOMBRE DE LA ENTIDAD	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes			Calificación de Riesgo
	2016	2014	2015	2016	2016
AEROPUERTO OLAYA HERRERA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
AGENCIA DE COOPERACION E INVERSION DE MEDELLIN Y EL AREA METROPOLITANA	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
AGENCIA PARA LAS ALIANZAS PUBLICO - PRIVADAS (APP)	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
ASOCIACION CANAL LOCAL DE TELEVISION DE MEDELLIN TELEMEDLLIN	17,4%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
BIBLIOTECA PUBLICA PILOTO DE MEDELLIN PARA LA AMERICA LATINA	74,2%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
CENTRAL HIDROELECTRICA DE CALDAS S. A. -E.S.P.	0,0%	23,9%	38,8%	39,8%	No Vigente
CENTRALES ELECTRICAS DE NORTE DE SANTANDER S.A.-E.S.P.	0,0%	14,7%	13,7%	31,2%	AAA Fitch
COLEGIO MAYOR DE ANTIQUIA	23,9%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
CORPORACION RUTA N MEDELLIN	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
E.S.E. HOSPITAL GENERAL DE MEDELLIN	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
E.S.E. METROSALUD	4,6%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
E.S.P. AGUAS DE URABA S.A.	0,0%	81,4%	78,2%	75,2%	No Vigente
E.S.P. AGUAS NACIONALES EPM S.A.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
E.S.P. EDATEL S.A.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
E.S.P. EMPRESA AGUAS DEL ORIENTE ANTOIQUEÑO S.A.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
ELECTRIFICADORA SANTANDER S.A. -E.S.P.	1,2%	0,0%	19,1%	27,6%	No Vigente
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO -	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
EMPRESA DE ENERGIA DEL QUINDIO S.A. - E.S.P.	0,0%	0,0%	10,2%	7,9%	No Vigente
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRA LTDA.	31,1%	1049,0%	910,0%	1227,6%	AA (FITCt)
EMPRESA METROPOLITANA PARA LA SEGURIDAD -	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN	0,0%	145,2%	156,6%	155,0%	AAA
EMPRESAS VARIAS DE MEDELLIN	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	No Vigente
EMTELCO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
EPM INVERSIONES S.A.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
FONDO DE VALORIZACION DEL MUNICIPIO DE MEDELLIN	1,0%	287,9%	68,8%	122,4%	No Vigente
FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL DE MEDELLIN - (ISVMET)	52,0%	0,0%	66,1%	0,0%	Sin Calificación
FUNDACION EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
INSTITUTO DE DEPORTES Y RECREACION -INDER-	64,6%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
INSTITUTO TECNOLOGICO METROPOLITANO	40,6%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
INSTITUTO TECNOLOGICO PASCUAL BRAVO	16,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
METROPARQUES EICE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
METROPLUS S.A.	42,9%	0,0%	0,0%	0,0%	A (FITCt)
PLAZA MAYOR MEDELLIN CONVENCIONES Y EXPOSICIONES S.A.	0,0%	26,8%	12,5%	44,8%	BBB + (BRC)
TERMINALES DE TRANSPORTES DE MEDELLIN S.A.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación
TOTAL	3,3%				

Fuente: CGR, CGN y DGCPTN, cálculos DAF

La tabla 17 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 2016. Se destaca que 5 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 2014-2016 la entidad con mayor endeudamiento respecto a sus ingresos fue ETMVA⁴⁷, cuyo saldo de la deuda como porcentaje de sus ingresos corrientes ascendió a 1227% en 2016; seguida por EPM donde el mismo indicador subió de 145% en 2014 a 155% en 2016. Las restantes EDS registraron saldos de deuda inferiores a la totalidad de sus ingresos corrientes durante el periodo analizado (Tabla 17).

La tabla 18 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 18 se destaca lo siguiente: a) en 2016 disminuyó de forma moderada la capacidad del sector descentralizado para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos respecto a 2015, pues subió de 8 a 11 el número de EDS con una relación activos líquidos / pasivos corrientes inferior a uno; b) al culminar 2016 Metrosalud fue la entidad con menor liquidez, allí cada peso adeudado, de hasta un año de plazo para su pago, estaba respaldado por 10 centavos, seguida por las electrificadora de Santander con 20 centavos; c) las EDS con mejores indicadores de liquidez fueron el Fondo de Inversiones de EPM, el Aeropuerto Olaya Herrera y la Agencia para las APP; d) en 2016 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 2014 y 2016, seguida por EDU; d) los pasivos contingentes totales por demandas judiciales disminuyeron

⁴⁷ La ETMVA reportó a la CGN, a través del CHIP, un saldo de deuda de \$5.8 billones.

20% en términos nominales al pasar de \$1.3 billones en 2015 a \$1.1 billones en 2016; e) al cierre de 2016 las entidades con mayores contingencias judiciales fueron EPM, Aguas Nacionales y Metrosalud (Tabla 18).

Con todo, el desempeño fiscal del sector descentralizado municipal es muy sensible a los resultados del grupo EPM y la ETMVA. En 2016 la suma de los ingresos de estas dos empresas representó 93% de los ingresos totales del sector, y la suma de su deuda pública el 99% de la deuda total de las entidades descentralizadas municipales.

Durante el periodo 2017– 2019 estas entidades deben afrontar importante retos financieros. El riesgo de la desaceleración económica y la una consecuente pérdida de poder adquisitivo de los hogares puede restar dinamismo a sus ingresos operacionales. La plena integración del sistema de transporte del Valle de Aburrá exige esfuerzos de gestión dirigidos a evitar la ampliación de la brecha existente entre la tarifa técnica y la tarifa cobrada al usuario. Su estructura de gastos financieros es altamente sensible a las variaciones de la tasas de cambio y de interés, debido a sus altos niveles de apalancamiento crediticio; y la culminación de sus programas estratégicos de inversión aún requiere esfuerzos financieros significativos.

Tabla 18
ALGUNOS INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

NOMBRE DE LA ENTIDAD	Activos líquidos / Pasivo Corriente			Pasivo Total / Activo Total			Pasivos Contingentes por Demandas Judiciales		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
AEROPUERTO OLAYA HERRERA	35,2	3,5	21,2	0,0	0,0	0,0	7.720	5.753	12.137
AGENCIA DE COOPERACION E INVERSION DE MEDELLIN Y EL AREA METROPOLITANA	8,8	10,0	4,2	0,1	0,1	0,1	0	0	0
AGENCIA PARA LAS ALANZAS PUBLICO - PRIVADAS (APP)	7,9	4,8	10,6	0,1	0,2	0,1	0	0	0
ASOCIACION CANAL LOCAL DE TELEVISION DE MEDELLIN TELEMEDELLIN	1,0	1,2	1,0	0,7	0,3	0,2	0	0	0
BIBLIOTECA PUBLICA PILOTO DE MEDELLIN PARA LA AMERICA LATINA	3,8	5,3	2,7	0,2	0,1	0,1	0	0	0
CENTRAL HIDROELECTRICA DE CALDAS S. A. -E.S.P.-	0,2	0,2	0,5	0,4	0,5	0,5	0	0	0
CENTRALES ELECTRICAS DE NORTE DE SANTANDER S.A. E.S.P.	0,5	0,1	0,2	0,4	0,7	0,7	8.771	7.310	8.228
COLEGIO MAYOR DE ANTIOQUIA	1,4	1,5	1,7	0,3	0,2	0,2	265	117	38
CORPORACION RUTA N MEDELLIN	12,9	10,9	9,2	0,3	0,4	0,2	0	0	0
E.S.E. HOSPITAL GENERAL DE MEDELLIN	4,5	2,8	2,1	0,1	0,1	0,1	36.851	28.774	22.717
E.S.E. METROSALUD	0,4	0,2	0,1	0,5	0,3	0,4	73.784	98.152	99.243
E.S.P. AGUAS DE URABA S.A.	2,6	0,9	0,4	0,4	0,3	0,3	282	0	0
E.S.P. AGUAS NACIONALES EPM S.A.	1,3	5,0	2,3	0,0	0,1	0,1	3.444	0	250.354
E.S.P. EDATEL S.A.	1,8	0,9	0,4	0,3	0,4	0,4	3.098	0	0
E.S.P. EMPRESA AGUAS DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO S.A.	1,4	4,2	3,9	0,1	0,1	0,1	0	0	0
ELECTRIFICADORA SANTANDER S.A. E.S.P.	0,4	0,1	0,2	0,3	0,5	0,6	91.318	142.820	40.463
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO -	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	43.265	46.246	58.899
EMPRESA DE ENERGIA DEL QUINDIO S.A. - E.S.P.	0,4	0,4	0,7	0,3	0,4	0,3	1.012	0	0
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRA LTDA.	0,2	0,1	0,2	1,5	1,4	1,4	8.148	13.002	21.435
EMPRESA METROPOLITANA PARA LA SEGURIDAD --	1,1	1,1	1,2	0,7	0,7	0,8	5.774	3.555	2.184
EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN	0,8	0,1	0,3	0,4	0,5	0,4	1.194.666	928.417	494.828
EMPRESAS VARIAS DE MEDELLIN	1,1	0,6	0,6	0,6	0,9	0,9	13.689	0	0
EMTELCO	0,6	0,3	0,2	0,4	0,5	0,4	43	0	0
EPM INVERSIONES S.A.	5,0	2,8	172,3	0,0	0,0	0,0	0	0	0
FONDO DE VALORIZACION DEL MUNICIPIO DE MEDELLIN	159,3	41,9	7,8	0,6	0,4	0,3	0	0	0
FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL DE MEDELLIN - (QSVIMET)	1,7	1,0	2,6	0,2	0,1	0,1	4.606	4.086	6.188
FUNDACION EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN	2,1	2,4	0,0	0,3	0,2	0,0	22	0	0
INSTITUTO DE DEPORTES Y RECREACION -INDER-	3,9	4,1	3,2	0,0	0,0	0,0	30.280	34.281	21.293
INSTITUTO TECNOLOGICO METROPOLITANO	6,9	2,6	2,8	0,1	0,1	0,1	0	0	0
INSTITUTO TECNOLOGICO PASCUAL BRAVO	1,5	1,5	3,8	0,1	0,1	0,1	1.338	1.528	1.944
METROPARQUES EICE	0,6	0,6	0,9	0,8	0,8	0,6	447	447	129
METROPLUS S.A.	3,8	1,8	1,2	0,2	0,1	0,6	45.162	62.673	61.021
PLAZA MAYOR MEDELLIN CONVENCIONES Y EXPOSICIONES S.A.	0,6	0,6	0,8	0,1	0,1	0,1	1.491	1.867	397
TERMINALES DE TRANSPORTES DE MEDELLIN S.A.	4,3	4,7	3,8	0,0	0,0	0,1	2.294	2.223	2.223
TOTAL							1.577.771	1.381.253	1.103.722

Fuente: CGN, cálculos DAF

3.1 Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

De acuerdo con la Resolución 2184/16, expedida por el Ministerio de Salud, ningún hospital perteneciente a la alcaldía de Medellín fue categorizado en riesgo financiero medio o alto. En consecuencia, ninguno de los hospitales municipales implementó en 2016 programas de ajuste fiscal, viabilizados por el Ministerio de Hacienda.

A. Pasivos contingentes⁴⁸

De acuerdo con datos de la alcaldía las demandas judiciales contra de la administración central se multiplicó por 1.7 veces en 2016 respecto al año anterior y en diciembre llegó a 3.357 procesos. El valor de las pretensiones ascendió a \$2.8 billones, con crecimiento de 131% frente a 2015; y su monto fue equivalente a 88% de los ingresos corrientes de la administración central municipal en 2016 (Tabla 19).

El mayor número de procesos en contra correspondió a las acciones de nulidad con 66% del total; pero el mayor valor de las demandas está relacionado con los procesos ejecutivos contractuales con 70% del valor total de las pretensiones (Tabla 19).

Tabla 19

PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO						
valores en millones de \$						
TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Acción de Grupo	8	9	97.304	97.904	8%	3%
Acción de Cumplimiento	0	0	0	0	0%	0%
Acción Popular	0	111	0	5.582	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	895	2231	129.586	267.499	11%	9%
Acción Contractual	0	74	0	1.994.427	0%	70%
Acción de Reparación Directa	161	471	119.714	382.051	10%	13%
Acción de Lesividad	0	0	0	0	0%	0%
Ejecutivo Contractual	11	0	861.325	0	71%	0%
Ejecutivo Singular	0	0	0	0	0%	0%
Ordinario Laboral	0	396	0	27.422	0%	1%
Administrativo de Cobro Coactivo	0	0	0	0	0%	0%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	0	1	0	25.860	0%	1%
Otros	163	64	13.665	31.287	1%	1%
TOTAL	1238	3357	1.221.594	2.832.031	100%	100%

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.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La desaceleración económica y el aumento de las tasas internas de interés no socavaron la solvencia fiscal municipal en 2016. La administración central cerró el año con superávit fiscal; redujo el saldo de su deuda pública como porcentaje de sus ingresos corrientes; aumentó sus ingresos de recaudo propio en términos reales, y elevó su liquidez financiera.

De acuerdo con las normas de responsabilidad vigentes, en 2016 el municipio preservó tanto la solvencia como la sostenibilidad de su deuda pública en los términos de la ley 358/97; y continuó cumpliendo con los límites de gastos de funcionamiento fijados por la ley 617/00.

En virtud de su desempeño fiscal la ciudad ratificó sus calificaciones de bajo riesgo crediticio, dentro de los estándares más altos entre sus pares a nivel local: AAA a nivel nacional y grado de inversión BBB y Baa2 a nivel internacional.

⁴⁸ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

La reducción del gasto en formación de capital permitió compensar los menores ingresos transferidos por EPM y generar superávit fiscal. Los gastos por funcionamiento e intereses de la deuda pública repuntaron; pero la inversión social aumentó a un menor ritmo que los ingresos por SGP y recaudo propio, lo cual favoreció el incremento del ahorro corriente.

El recaudo tributario creció 1% en términos reales, pero se desaceleró. El menor dinamismo del PIB municipal y el ajuste a la baja del mercado inmobiliario, luego del auge experimentado en años anteriores, fueron los factores que más incidieron en este comportamiento.

La robustez del recaudo tributario se mantuvo gracias a los esfuerzos de la alcaldía en materia de fiscalización y cobro, la cultura de pago de los contribuyentes, y, aunque en menor medida, por el aumento en las ventas de combustibles.

En el grupo de los tributos más representativos, los impuestos con mayor ritmo de crecimiento anual fueron ICA y sobretasa a la gasolina. Predial, estampillas, delimitación urbana y contribución sobre contratos de obra pública disminuyeron en términos reales.

El impacto de la inversión municipal sobre la economía local fue mitigado por el ciclo político presupuestal. Durante su primer año de gobierno, los mandatarios entrantes deben, por mandato de la ley 152/92, lograr la aprobación de sus planes de desarrollo y realizar la armonización presupuestal de su plan de desarrollo con el presupuesto elaborado por la administración anterior.

Con todo, un reto fiscal medular es acelerar la ejecución de la inversión pública programada en el Plan de Desarrollo 2016 - 2019, dentro de altos estándares de responsabilidad financiera y calidad del gasto; pues ello generaría círculos virtuosos de mayor crecimiento económico, menor desempleo, más equidad, recaudo propio adicional y reducción de las necesidades de financiamiento crediticio.

Desafíos estrechamente relacionados con el antes mencionado son: conservar un manejo empresarial de EPM que le permita a la entidad continuar generando utilidades suficientes para preservar su sostenibilidad financiera y transferir nuevos recursos a la alcaldía; aumentar los ingresos por recuperación de cartera tributaria al amparo de lo previsto en el artículo 356 de la ley 1819 de 2016; utilizar los ingresos provenientes de la venta de Isagen para reducir las necesidades de financiamiento crediticio del Plan de Desarrollo; priorizar cuidadosamente la asignación del gasto en función de los cierres financieros de los proyectos; contratar operaciones de crédito público acorde con la capacidad real de pago de mediano y largo plazo; expedir vigencias futuras que aseguren la realización de los proyectos plurianuales de inversión, preservando el margen de maniobra financiero de administraciones futuras; mitigar los riesgos de pasivos contingentes inherentes a la contratación de proyectos plurianuales de inversión, particularmente aquellos que se tiene previsto realizar a través de contratos de APP; focalizar la inversión social de tal forma que los gastos por honorarios y subsidios de este tipo no generen inflexibilidad presupuestal; continuar racionalizando los gastos de funcionamiento; asegurar estándares altos de gestión pública del sistema de movilidad dirigidos a disminuir la brecha existente entre la tarifa técnica y la tarifa cobrada al usuario; mitigar y reducir la exposición al riesgo financiero por demandas judiciales en contra, y continuar aumentando la provisión del pasivo pensional.

MEDELLÍN

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS		2016
1	INGRESOS (sin financiación)	4.258.744
2	INGRESOS CORRIENTES	3.181.654
3	Tributarios	1.517.342
4	No Tributarios	330.483
5	Transferencias	1.333.829
6	GASTOS (sin financiación)	4.123.850
7	GASTOS CORRIENTES	2.372.416
8	Funcionamiento (Sin incluir secretarías de educación y salud)	579.575
9	Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
10	Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	35.289
11	Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
12	Gastos Operativos en Sectores Sociales	1.682.285
13	Intereses y Comisiones de la Deuda	75.267
14	BALANCE CORRIENTE	809.238
15	INGRESOS DE CAPITAL	1.077.090
16	GASTOS DE CAPITAL (Formación bruta de capital)	1.751.433
17	BALANCE DE CAPITAL	-674.343
18	BALANCE TOTAL	134.895
19	FINANCIACIÓN	442.536
20	Endeudamiento Neto	842
21	Desembolsos	168.900
22	Amortizaciones	168.058
23	Recursos del Balance y Otros (Venta de activos y reducción de capital de empresas)	441.693
RESULTADO PRESUPUESTAL		
25	INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	4.869.337
26	GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	4.291.907
27	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	577.430

Fuente: Secretaría de Hacienda