



---

¿ES SOSTENIBLE EN EL MEDIANO PLAZO EL NIVEL DE GASTO PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE MEDELLÍN?

---

UN ANÁLISIS DE LAS EJECUCIONES FISCALES DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN ENTRE 2005 Y 2018 EN EL MARCO DE UN CONTEXTO SOCIAL CADA VEZ MÁS DEMANDANTE



TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGÍSTER EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

SANTIAGO MEJÍA HIGUITA

ASESORA: MARIA EUGENIA RAMOS VILLA



ESCUELA DE HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

MEDELLÍN

2019

1. RESUMEN
2. JUSTIFICACIÓN
3. OBJETIVOS
  - A) General
  - B) Específicos
4. MARCO TEÓRICO
  - A) Conceptos
  - B) Normatividad Relacionada
  - C) Antecedentes
  - D) Estado del Arte
5. DESARROLLO METODOLÓGICO
6. CONCLUSIONES
7. BIBLIOGRAFÍA
8. ANEXOS

## 1) RESUMEN

El municipio de Medellín, a pesar de ser una entidad territorial con una buena capacidad de generación de recursos, plantea grandes retos en materia de financiación de modo que se garantice la inversión que demanda cada vez más la ciudadanía. ¿Es sostenible en el mediano plazo el nivel de gasto público en inversión de la alcaldía municipal? Si bien el total de los ingresos ejecutados ha estado por encima de la ejecución de egresos totales, la gestión fiscal del municipio supone desafíos para cubrir tanto los gastos de inversión y funcionamiento como la sostenibilidad de la deuda y, sobre todo, para aumentar el recaudo que es en últimas la única forma de garantizar la sostenibilidad fiscal y financiera del municipio en un contexto social cada vez más demandante. Así pues, el trabajo inicia con una justificación del problema público, algunos conceptos clave para el entendimiento general del trabajo y la normatividad que regula las finanzas públicas en Colombia para luego dar paso a los antecedentes históricos del sistema presupuestal actual que delimita el desarrollo de las finanzas territoriales. Posteriormente está la revisión de literatura acerca de las discusiones normativa y fiscal sobre la financiación de las entidades territoriales en el país. Seguidamente se tiene el desarrollo metodológico a partir de las ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos del municipio de Medellín entre 2005 y 2018 y finalmente están las conclusiones sobre los retos en términos de política fiscal que plantea el análisis de los datos.

### ABSTRACT

The municipality of Medellín, despite of being a territorial entity with a good capacity to generate resources of its own, has enormous challenges in terms of financing so as to guarantee the type and amount of investments the citizens increasingly demands. Is the level of public investment expenditure of the municipal mayor's office sustainable in the medium term? Although the total income has been above the execution of total expenditures, the municipality's financial administration poses challenges in order to cover operating expenses, debt sustainability and, above all, to increase the budget that allows to increase social investment that is ultimately, the only way to guarantee the fiscal and financial sustainability of the municipality in an increasingly demanding context. Thus, the work begins with the description of the public problem, some concepts and the legislation that regulates public finances in Colombia. The following chapter describes the historical background of the current public budget system that define the limits of the development of territorial entities finance and includes a review of the literature available about legislative and fiscal discussions related to the finance of public territorial entities in the country. The document ends with the methodological analysis of the evolution of income and expenses of the municipality of Medellín between 2005 and 2018 and finally the text includes the conclusions about the challenges in terms of fiscal policy derived from the data analysis.

### PALABRAS CLAVE

*Sostenibilidad fiscal, Entidades territoriales, Presupuesto público, Finanzas Públicas, Gasto Público, Ingresos, Ejecuciones Presupuestales.*

## 2) JUSTIFICACIÓN

El estudio de las finanzas gubernamentales en el marco de las políticas públicas es un debate de grandes dimensiones que se constituye en un elemento fundamental del ejercicio político en cuanto delimita la viabilidad de los proyectos del gobierno. Comprender las fuentes de financiación de los entes territoriales, su comportamiento, dificultades, afugias y retos de cara a una creciente demanda de servicios sociales, es crucial si se quiere entender y proponer soluciones a las limitaciones del gobierno para cumplir a cabalidad los lineamientos constitucionales que buscan garantizar los derechos fundamentales de la población. La presupuestación debidamente planificada en las entidades territoriales surge como el instrumento fundamental para generar el mayor impacto posible en la calidad de vida de la población teniendo en cuenta que siempre habrá mayor demanda de bienes y servicios sociales de la comunidad al estado que recursos públicos disponibles para subsanarlos. Por tal razón es que, en este sentido, el estudio del presupuesto público de los diversos niveles del gobierno cobra especial relevancia pues es la herramienta que le permite al sector público cumplir con la provisión de bienes y servicios para generar mejores condiciones de bienestar a la población de conformidad con los principios y obligaciones asignadas al Estado social de derecho.

De esta manera y con la pretensión de acotar esta discusión que se tiene constantemente en el sector público, el análisis planteado en este trabajo gira en torno a la situación fiscal de una sola entidad territorial: el municipio de Medellín como una ciudad con gran capacidad de generación de recursos pero que plantea profundos desafíos en materia de sostenibilidad del gasto y financiación alterna para cubrir las necesidades del territorio. Para abordar el análisis, se utilizaron las ejecuciones presupuestales como el instrumento básico donde reposa la información oficial de los recursos que ingresan y se gastan efectivamente en las entidades territoriales. Además, se pretende plantear algunos de los retos que probablemente tendrán las administraciones futuras si no se toman medidas de política fiscal conducentes a incrementar la financiación y el recaudo del municipio.

Para esto, en principio, es necesario enmarcar el análisis desde la sostenibilidad de los gastos de inversión pues no solo son las erogaciones más representativas de los entes territoriales, sino que constituyen la acción del Estado que da sentido a las políticas públicas como procesos de transformación social. De acuerdo a la sentencia C-375/2010 de la Corte Constitucional, el gasto público de inversión (en donde se gasta la mayor parte de los recursos de los subniveles del gobierno) es aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población que no correspondan a erogaciones de funcionamiento de las administraciones o servicio de las deudas adquiridas.

Así pues, mostrar el panorama actual de las finanzas del municipio y el comportamiento del nivel de gastos en inversión, funcionamiento y deuda en las últimas administraciones del municipio de Medellín, es una de las pretensiones del desarrollo del trabajo que se propone y que se enmarca en todo momento de acuerdo a los lineamientos del ordenamiento jurídico

y la normatividad relacionada con las finanzas públicas en el país. Desde ya hay que mencionar las tres leyes que delimitan el panorama de las finanzas públicas territoriales en Colombia. La primera Ley es la 358 de 1997 que de conformidad con el artículo 364 de la Constitución Política y en aras de frenar el excesivo endeudamiento del sector público para la época, dispuso la condición de que el endeudamiento de las entidades territoriales no puede exceder su capacidad de pago.<sup>1</sup> La segunda Ley que debe mencionarse es la 617 de 2000 (sobre la racionalización del gasto público) pues de su contenido se derivan algunas de las conclusiones del trabajo. Al respecto, la Ley en su artículo tercero menciona que *“Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.”*, es decir, los recursos corrientes de libre destinación, además de cubrir las erogaciones en inversión social se pueden destinar para cumplir con los gastos de funcionamiento.

La Ley también establece los topes; y en este caso, Medellín, por ser un municipio categoría especial, no puede financiar más del 50% de sus gastos de funcionamiento con ingresos corrientes de libre destinación (Artículo 7°), es decir, la Ley también define en cierto modo la capacidad de gestión de los alcaldes y sus administraciones pues una vez se satisfacen las obligaciones asociadas al funcionamiento de los entes territoriales se deja un margen de dichos ingresos corrientes para financiar la inversión social. Finalmente, la Ley 819 de 2003, con el propósito de optimizar la planificación del presupuesto y mejorar el panorama financiero de las entidades territoriales, instauró un instrumento de programación del presupuesto a 10 años: el Marco Fiscal de Mediano Plazo, documento que por su naturaleza y contenido también se utilizó como insumo para esta investigación.

En suma, los motivos que llevaron al desarrollo de este trabajo no solo son las preocupaciones que suscita en quienes hacen parte de las dependencias de presupuesto, secretarías de hacienda – o quien haga sus veces- las restricciones presupuestales de las entidades territoriales en un contexto de demandas sociales cada vez mayores sino también la normativa existente que aunque ha logrado fructuosos avances, dificulta muchas veces la capacidad de los municipios, departamentos y distritos para ampliar sus posibilidades de financiación e impone lineamientos de política fiscal que en determinados contextos inflexibilizan la acción del estado .

### **3) OBJETIVOS**

#### **A) GENERAL**

Analizar el comportamiento de los ingresos y gastos del municipio de Medellín a partir de las ejecuciones presupuestales entre 2005 y 2018.

---

<sup>1</sup> Se presume por capacidad de pago, según la Ley, cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito no superan el 40% del ahorro operacional. (Ahorro Operacional = Ingresos Corrientes - Gastos de Funcionamiento - Transferencias Pagadas)

## B) ESPECÍFICOS

- Evaluar las series de ingresos y gastos del municipio de Medellín, así como los Marcos Fiscales de Mediano Plazo para determinar avances o dificultades en términos presupuestales de cara a las próximas administraciones municipales.
- Revisar los antecedentes de literatura que den cuenta de lo que ha sucedido en torno a la discusión normativa y fiscal sobre la financiación de las entidades territoriales en Colombia.
- Establecer posibles lineamientos de política fiscal de acuerdo al ordenamiento jurídico para garantizar la financiación en el mediano plazo del municipio de Medellín.

## 4) MARCO TEÓRICO

### A) CONCEPTOS

**Presupuesto de las Entidades Territoriales:** El presupuesto público de las entidades territoriales es una de las herramientas fundamentales para la ejecución de la política económica por parte del Estado. Es el instrumento mediante el cual las entidades ejercen su función de financiar o proveer directamente bienes y servicios a la comunidad.

**Ejecuciones Presupuestales:** Son documentos que muestran para cada vigencia fiscal y en unidades monetarias el monto detallado y discriminado por cuentas de recursos que se recaudan (en el caso de los ingresos); y que se erogan (en el caso de los gastos) en una entidad territorial. Permite entre otras cosas, tener un control efectivo de caja que garantice la veeduría acerca de la gestión gubernamental, es decir, ejercer control sobre el control del fisco tanto en su recaudo como en su utilización final.

**Marco Fiscal de Mediano Plazo:** Es un instrumento de planificación fiscal y financiera que le permite tanto a la nación como a las entidades territoriales garantizar la sostenibilidad y solvencia en términos presupuestales y que se materializa a través de un documento que contiene, entre otras cosas, un plan financiero a diez años con las proyecciones de ingresos y gastos de la administración; un programa macroeconómico plurianual, las metas de superávit primario, el nivel de deuda pública, un análisis de sostenibilidad financiera de acuerdo a los indicadores previstos por la Ley, un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia anterior, una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes, el costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia anterior, una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la entidad

**Ingresos:** Los ingresos de las entidades territoriales se dividen en 3 grandes cuentas:

- Ingresos Corrientes: Son los ingresos que la entidad recibe, salvo una contingencia inesperada, con cierta regularidad. Se dividen en tributarios y no tributarios.
- Ingresos de Capital: Son los ingresos que la entidad percibe sin una regularidad permanente. Se divide, grosso modo, en recursos del crédito, recursos del balance y rendimientos por operaciones financieras, excedentes de entidades descentralizadas.
- Fondos Especiales: Son ingresos creados conforme a la Ley por las entidades para garantizar la prestación de un servicio público.

**Gasto Público:** Las erogaciones de las entidades territoriales se dividen en 3 grandes categorías:

- Funcionamiento: Aquellos gastos que tienen por objeto atender las necesidades de las administraciones para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas por la Constitución y la Ley. Se dividen en: servicios personales asociados a la nómina, servicios personales

<p>indirectos, gastos generales y algunas transferencias a favor de terceros. Incluyen las transferencias al Concejo, Contraloría y Personería en el caso de los municipios.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio de la Deuda: Tienen por objeto atender el cumplimiento de las obligaciones correspondientes al pago de capital e intereses de los empréstitos adquiridos tanto a nivel interno como externo conforme a la Ley.</li> <li>• Inversión: Son todos los gastos que pretenden contribuir al mejoramiento de la calidad de vida y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Tienen como vocación ser perdurables y crear infraestructura social. Entre los gastos de inversión más representativos de las entidades territoriales están los que se destinan a satisfacer la educación, salud, agua potable, saneamiento básico, seguridad, infraestructura, cultura y todos los sectores relacionados con el bienestar de los ciudadanos.</li> </ul>
<p><b>Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD):</b> Dentro de los ingresos corrientes, los de libre destinación constituyen los ingresos recaudados que se pueden disponer libremente por parte de las administraciones territoriales. Por reglamentación de la Ley 617 (para el caso de Medellín) únicamente se pueden utilizar hasta el 50% de los ICLD en gastos de funcionamiento. El porcentaje restante se podrá destinar en inversión, servicio de la deuda y el pago de los pasivos acumulados que permitan el saneamiento financiero de la entidad. Las principales fuentes de los ICLD en los municipios son los impuestos de Industria y Comercio y Predial.</p>

## B) NORMATIVIDAD RELACIONADA

Título	Ubicación en la Constitución /Descripción
<b>Constitución Política de Colombia. Artículo 334</b>	Título 12 – Del régimen económico y de la hacienda pública Capítulo 1 - La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.
<b>Constitución Política de Colombia. Artículo 339</b>	Título 12 – Del régimen económico y de la hacienda pública Capítulo 2 - Las entidades territoriales elaborarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.
<b>Constitución Política de Colombia. Artículo 345</b>	Título 12 – Del régimen económico y de la hacienda pública Capítulo 3 “Del Presupuesto”, Dispone que ningún gasto público podrá ejecutarse si no ha sido decretado por el Congreso, Asambleas o Concejos.
<b>Constitución Política de Colombia. Artículo 346</b>	Título 12 – Del régimen económico y de la hacienda pública Capítulo 3 “Del Presupuesto”, Delimita por medio de un marco de sostenibilidad fiscal los alcances del presupuesto anual de rentas y erogaciones.
<b>Constitución Política de Colombia. Artículo 347</b>	Título 12 – Del régimen económico y de la hacienda pública Capítulo 3 “Del Presupuesto”, El plan de apropiaciones anual debe contener, salvo los sistemas independientes, la totalidad de los gastos que realice el gobierno.
<b>Constitución Política de Colombia. Artículo 348</b>	Título 12 – Del régimen económico y de la hacienda pública Capítulo 3 “Del Presupuesto”, Si el congreso no expidiere el presupuesto regirá el que haya presentado el gobierno
<b>Constitución Política de Colombia. Artículo 349</b>	Título 12 – Del régimen económico y de la hacienda pública Capítulo 3 “Del Presupuesto”, Delimita el plazo para la presentación del presupuesto y las erogaciones del gobierno.
<b>Constitución Política de Colombia. Artículo 350</b>	Título 12 – Del régimen económico y de la hacienda pública Capítulo 3 “Del Presupuesto”. La ley o Plan anual de erogaciones debe contener un componente de gasto público social con cada sector bien delimitado
<b>Constitución Política de Colombia. Artículo 351</b>	Título 12 – Del régimen económico y de la hacienda pública Capítulo 3 “Del Presupuesto”. Solo con la aceptación del ministro de hacienda se podrán hacer modificaciones al presupuesto y gastos anuales

<b>Constitución Política de Colombia. Artículo 352</b>	Título 12 – Del régimen económico y de la hacienda pública Capítulo 3 “Del Presupuesto”; la Ley Orgánica de Presupuesto regulará la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación.
<b>Constitución Política de Colombia. Artículo 353</b>	Título 12 – Del régimen económico y de la hacienda pública Capítulo 3 “Del Presupuesto”, establece que todas las disposiciones y principios contenidos en este título se aplicarán de igual manera en las entidades territoriales.
<b>Constitución Política de Colombia. Artículo 356</b>	Título 12 – Del régimen económico y de la hacienda pública, Capítulo IV “De la Distribución de Recursos y de las Competencias”, Fija los lineamientos para los servicios a cargo de la nación, los departamentos y los municipios. Crea el SGP para las entidades.
<b>Constitución Política de Colombia. Artículo 357</b>	Título 12 – Del régimen económico y de la hacienda pública, Capítulo IV “De la Distribución de Recursos y de las Competencias”, Fija el crecimiento anual del SGP de acuerdo al incremento de los ingresos corrientes de la nación.
<b>Constitución Política de Colombia. Artículo 359</b>	Título 12 – Del régimen económico y de la hacienda pública ,Capítulo IV “De la Distribución de Recursos y de las Competencias”, Establece que no habrá rentas nacionales de destinación específica salvo las destinadas para inversión social, las previstas en favor de las entidades territoriales y las que la nación transfiera a los subniveles con previsión social
<b>Decreto 111 de 1996</b>	Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
<b>Ley 617 de 2000</b>	Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público
<b>Ley 819 de 2003</b>	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones
<b>Ley 1473 de 2011</b>	Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.
<b>Ley 1483 de 2011</b>	Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales
<b>Decreto 568 de 1996</b>	Por el cual se reglamentan las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.
<b>Decreto 1957 de 2007</b>	Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones en la materia
<b>Decreto 4836 de 2011</b>	Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010
<b>Decreto 2674 de 2012</b>	Por el cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación”. Artículo 6

### C) ANTECEDENTES

El mayor grado de autonomía fiscal de los subniveles gubernamentales en Colombia, tal y como se evidencia hoy, no se remonta únicamente a la promulgación de la Constitución Política de 1991. Hasta ese año, las discusiones tanto en la academia como en las esferas públicas del país respecto de la descentralización fiscal giraban en su mayoría alrededor de la vieja dicotomía entre federalismo y centralismo como dos modelos opuestos de

principios irreconciliables en un contexto totalmente centralista delimitado por la Constitución de 1886. En sintonía con los demás países latinoamericanos, a partir de la década de los 80 se introdujeron diversos cambios en la manera como se comprendía la administración pública y la toma de decisiones desde lo nacional hacia lo regional y local.

La heterogeneidad regional, la visibilización de las comunidades y el reconocimiento de las identidades diferentes comenzaron a poner en el debate público la necesidad de reformar el modelo de estado desarrollista centralizado en el poder ejecutivo cuya función esencial de garantía de servicios públicos básicos no tenía en cuenta las grandes diferencias de cada territorio y sus poblaciones.

A esto se sumaba el creciente descontento de no poder elegir democráticamente los gobernantes de los niveles subnacionales, pues cada mandatario local provenía de una decisión centralizada desde el ejecutivo nacional. Hernández-Bonivento (2012) señala que en 1976 únicamente tres países de toda América Latina tenían elecciones subnacionales, (Colombia no era uno de ellos) lo que propiciaba graves problemas de legitimación de la acción gubernamental. Así pues, previo a la constituyente del 91 hubo algunos avances importantes en aras de otorgarle mayor autonomía fiscal a las entidades territoriales en Colombia que vale la pena mencionar.

El primero de ellos fue la expedición del Decreto 2273 de 1978 del gobierno del presidente Julio César Turbay Ayala que creaba el Consejo Nacional para la Descentralización Administrativa, el cual básicamente asesoraba al presidente en la toma de acciones para delegar funciones del nivel central que fueran creándose por medio de las leyes expedidas por el congreso o los decretos con fuerza de ley. Posterior a este decreto, la misión Wiesner-Bird<sup>2</sup> (1981) publicó una serie de recomendaciones sobre finanzas intergubernamentales que planteaban la distribución del gasto público entre los diferentes subniveles del gobierno central de manera que se lograra mayor eficiencia en el mecanismo bajo el cual el ejecutivo cumplía sus funciones constitucionales. En dicho informe, los economistas ya planteaban que *“Cualquier aumento en los ingresos tributarios tiende a generar un incremento en los gastos de funcionamiento y, por lo tanto, su impacto sobre el desarrollo económico es mínimo”*. En cuanto a esto último, el informe lo mencionaba como una manera de entender que el incremento de los gastos de funcionamiento no obedecía necesariamente al aumento de las funciones del estado sino al simple hecho de que se incrementaran los ingresos tributarios, es decir, el criterio para subir los gastos de funcionamiento no era el adecuado. El documento también alertaba que el Gobierno Nacional central acumulaba para la época el 84,6% de los ingresos del estado, relegando a los departamentos el 9,7% y a los municipios un ínfimo 5,7% producto de la distribución de recursos conferida por la Ley 46 de 1971 a propósito del situado fiscal.

Ya en el año de 1982, durante el mandato del presidente Belisario Betancur se expidió la Ley 14 de 1983 que garantizaba mayores recursos para los municipios producto del

---

<sup>2</sup> La misión Wiesner-Bird (1981) fue encabezada por el otrora ministro de Hacienda y exdirector ejecutivo del Banco Mundial para Colombia, Brasil y Filipinas Eduardo Wiesner Durán y el economista canadiense Richard Bird.

recaudo de los impuestos de industria y comercio, predial y rodamiento; y para los departamentos pues se les cedía el recaudo del impuesto de timbre nacional, los impuestos derivados de la comercialización de licores y cigarrillo y el impuesto de la gasolina. Sin embargo, los avalúos catastrales obsoletos, la poca capacidad administrativa del Instituto Agustín Codazzi y la falta de censos de establecimientos comerciales impedían el cobro potencial y efectivo de los impuestos de industria y comercio y predial por parte de los municipios.

Posteriormente, en 1986 se dio quizá el mayor avance en favor de la descentralización administrativa del país el cual tuvo enormes repercusiones en la consolidación de una mayor descentralización fiscal de los entes territoriales por medio de la asignación de recursos a los municipios y departamentos: el Acto Legislativo 1° de 1986. Esta norma autorizaba la elección popular de alcaldes por períodos de dos años, que luego se incrementaron a tres y a cuatro años y reformaba las Juntas Administradoras Locales que si bien ya existían, a través de este Acto Legislativo se les daba mayor fuerza como veedoras de la prestación de los servicios y la provisión de bienes públicos. En ese mismo año se sancionó la Ley 12 de 1986 que definía el traspaso de algunos servicios y funciones de entidades del orden nacional a los municipios y facultaba al Gobierno Nacional para la expedición de los decretos reglamentarios que fueran necesarios para la consolidación de un mayor grado de descentralización fiscal.

Un año más adelante, en 1987, el entonces presidente Virgilio Barco expidió el Decreto Ley 77 *“Por medio del cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios”* que transfería desde el nivel central hacia los municipios y distritos la responsabilidad de la prestación de los servicios públicos en los sectores de: agua potable y saneamiento ambiental, salud, educación, agropecuario, desarrollo urbano y obras públicas; es decir, la necesidad de garantizar mayores recursos a los subniveles del gobierno ya no era una mera discusión académica sino una realidad que tomaba cada vez más fuerza en el ordenamiento jurídico colombiano. Sin embargo, fue solo hasta la nueva Constitución en 1991, que se introdujeron una serie de lineamientos para otorgarle mayor autonomía fiscal a los entes territoriales de manera contundente. Los artículos 345→353, 356, 357 y 359 acerca del presupuesto y la distribución de recursos y competencias son los que delimitan actualmente toda la normativa sustantiva aplicable a las finanzas públicas territoriales.

Como apoyo a la reglamentación de las disposiciones constitucionales de 1991; y en el marco del “Proyecto Regional sobre Descentralización en América Latina y el Caribe CEPAL/GTZ” la CEPAL, en asocio con la organización gubernamental alemana GTZ sirvieron de consultoras de los gobiernos posteriores a la Asamblea Nacional Constituyente para en principio, reconocer las falencias de la administración centralizada del estado y luego proponer medidas que elevaran la eficiencia en la asignación del gasto público y vincularan a las comunidades en la gestión pública. (CEPAL, 1996)

Así pues, la actual carta política fue la que trató de consolidar aún bajo un esquema centralista de estado unitario, un mayor grado de descentralización fiscal para las entidades territoriales; ordenamiento sobre el cual se soporta el desarrollo actual de las finanzas subnacionales y las capacidades de financiación de las entidades territoriales que es justamente el análisis que se realizará a partir de las ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos del Municipio de Medellín entre 2005 y 2018.

#### **D) ESTADO DEL ARTE**

¿Qué dice la literatura al respecto de la financiación de las entidades territoriales en Colombia, la ejecución de sus presupuestos y en general del proceso de descentralización que trajo consigo un mayor grado de autonomía fiscal de los entes territoriales?

Desde la promulgación de la nueva Constitución Política en Colombia y en medio de la reglamentación del nuevo ordenamiento jurídico colombiano, la Comisión Económica de la ONU para América Latina y el Caribe realizó las observaciones respecto del proceso de redacción de las nuevas leyes en materia de gasto público reconociendo que era absolutamente esencial que existiese como principio transversal a todo el sistema presupuestal una equivalencia entre el nivel de gasto de los diversos subniveles del gobierno y el recaudo efectivo de impuestos como principal fuente de financiación de las administraciones más no como un mero enunciado de consonancia presupuestal sino como un principio rector de las finanzas públicas en Colombia y sus diferentes subniveles territoriales. Al respecto la CEPAL (1993) mencionó que *“Un proceso de descentralización fiscal afecta de manera importante el funcionamiento de la economía, particularmente en lo referente a la asignación y provisión de bienes públicos locales (...) para ello debe haber equivalencia entre los gastos públicos y los impuestos recaudados”*.

Posteriormente, y como primer gran aporte de la academia al entendimiento de la evolución de las finanzas públicas el profesor Roberto Junguito en su texto *“Descentralización y Finanzas Públicas en Colombia: 1967-1994”* señaló que: *“La Constitución Política de 1991 afianzó el proceso de descentralización del país, otorgando mayor autonomía a las regiones y transfiriendo un porcentaje creciente de los ingresos corrientes del gobierno central hacia las entidades territoriales (...) Dicho proceso de descentralización implica una transferencia de recursos y competencias desde el nivel central a las administraciones subnacionales. Ante un cúmulo de competencias se requiere una disponibilidad oportuna y adecuada de recursos financieros con el fin de asegurar una mayor eficiencia en la asignación de recursos del sector público”*. La puesta en marcha de la nueva Carta Política que fortalecía las finanzas territoriales implicó al mismo tiempo, como lo describe el académico, una creciente demanda de bienes y servicios sociales para suplir las necesidades básicas de los ciudadanos sin que se fijaran limitaciones expresas a dicho crecimiento de acuerdo a criterios como el crecimiento paralelo del aumento de la producción (PIB) o al crecimiento generalizado del nivel de precios de la canasta básica (IPC).

Las críticas al nuevo paradigma fiscal de los subniveles del gobierno tampoco se hicieron esperar. Respecto de la autonomía fiscal de los entes territoriales y con motivo del mayor número de normas referentes a las finanzas públicas los profesores Ana María Iregui et al (2001), señalaron que *“Desde un punto de vista fiscal, los cambios que se dieron con la nueva Constitución fueron básicamente modificaciones al sistema de transferencias (cesión de rentas nacionales). Las reformas no introdujeron cambios que permitieran a los gobiernos subnacionales ejercer una gestión fiscal diferente. En particular, se mantuvo el mismo sistema de tributación regional y la misma injerencia nacional en la asignación del gasto financiado con los recursos de las transferencias y con los recursos provenientes de algunos impuestos territoriales (...) bajo el nuevo esquema se mantiene la restricción constitucional para el establecimiento de impuestos por parte de los departamentos y municipios.”*, es decir, algunos académicos concuerdan que aún con la nueva Constitución Política y las normas que de ella se derivaron, se mantuvieron restricciones de fondo para garantizar efectivamente la consolidación de una mayor autonomía fiscal de las entidades territoriales.

Ya en 2005 y tras la entrada en vigencia de las 3 grandes Leyes sobre las finanzas territoriales (Ley 358/97, Ley 617/2000 y Ley 819/2003), la investigadora del Ministerio de Hacienda Carolina Zuluaga (2005) mencionó al respecto de la consolidación de las finanzas territoriales que *“En Colombia entre 1993 y 2000 las entidades territoriales presentaron un déficit promedio de – 0,3% del PIB. Este fue el resultado del acelerado crecimiento de los gastos frente a los ingresos, que representaba una amenaza para la viabilidad fiscal tanto de los gobiernos territoriales como del Gobierno Nacional Central. Con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a nivel territorial, el Gobierno Nacional Colombiano ha realizado un programa integral de saneamiento desde 1998. La aplicación de esta normatividad, ha permitido a las entidades territoriales superar de manera paulatina las dificultades financieras que enfrentaban, presentando en los últimos años mejoras sustanciales en los resultados fiscales. En particular, al cierre de 2004 el sector de regionales y locales presentó un superávit históricamente alto de 1,1% del PIB”*. Sus ideas, como las del profesor Acosta (2017) dan cuenta del consenso en la literatura respecto de los avances en materia de sostenibilidad fiscal de los subniveles del gobierno con la normatividad que trajo consigo la Constitución del 91.

Algunas críticas de los organismos multilaterales como el Banco Mundial también han hecho parte del debate en torno a las finanzas territoriales. Sobre Colombia y haciendo alusión a las confusiones que la normativa ha facilitado, indicó en 2013 que: *“A la hora de realizar los presupuestos anuales, la base analítica para las recomendaciones y decisiones presupuestales no es transparente y no hay una presentación integrada en cuanto a presupuestos de inversión y de funcionamiento con respecto a estrategias, objetivos, información del impacto de ese gasto y las asignaciones presupuestales relacionadas. No existe un proceso rutinario para determinar las prioridades entre las oportunidades de inversión y las oportunidades de los programas de funcionamiento”*, es decir, el Banco Mundial advirtió que el nivel de gastos de los subniveles del gobierno en Colombia no obedece muchas veces a criterios sensatos de eficiencia y racionalización del gasto público

(principios contemplados en el ordenamiento jurídico colombiano en materia de finanzas públicas) sino que atiende a juicios muchas veces de carácter político que obstaculizan el desarrollo mismo de los entes territoriales.

Más recientemente, la Comisión del Gasto y la Inversión Pública<sup>3</sup> para el gobierno nacional; en su informe final (2017), expone varias ideas de suma importancia para entender el desarrollo actual de las finanzas públicas territoriales. Al respecto mencionan sobre las limitaciones del proceso presupuestal en Colombia que: *“Entre las principales limitaciones institucionales resaltan: a) La fragmentación que se da por la existencia de múltiples presupuestos en los que se separa el presupuesto de funcionamiento y el de inversión (...), b) La elevada e intrincada inflexibilidad derivada de la proliferación de rentas de destinación específica, límites mínimos de gastos impuestos por la ley o la Constitución y, en el caso de la inversión, por el monto importante de vigencias futuras y c) El Gobierno tiene un menor control sobre la iniciativa presupuestal a partir de la Constitución de 1991, cuando el Congreso recobró participación en la iniciativa de gasto, también los efectos fiscales de los fallos judiciales”*. La Comisión deja en evidencia varias cosas: 1) la presión fiscal que tienen los diferentes niveles del gobierno para ejecutar los gastos sin que existan restricciones a la destinación de los recursos; 2) las limitaciones derivadas del uso del presupuesto para inversión y funcionamiento; y 3) la imposición de nuevos gastos sin previsiones fiscales al gobierno producto de decisiones legislativas y judiciales que muchas veces no obedecen a criterios técnicos ni están fundamentadas en soportes de disponibilidad presupuestal. En cuanto a las rentas de destinación específica, la Comisión señala que: *“El artículo 359 de la Constitución de 1991 prohibió la creación de rentas de destinación específica con el fin de reducir la inflexibilidad que ha caracterizado la asignación de recursos del presupuesto nacional. No obstante, este mismo artículo estableció tres excepciones a su prohibición: i) las participaciones previstas a favor de los departamentos, distritos y municipios; ii) las orientadas a la inversión social; y iii) las que, con base en leyes anteriores, la nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías. La amplitud de la segunda excepción ha llevado, contrario a lo deseado por el constituyente, a la proliferación de las rentas de destinación específica.”* Si bien las rentas de destinación específica pretenden atender necesidades básicas que hacen parte del gasto público social de las entidades territoriales, la proliferación de estas rentas impide que las administraciones puedan ejecutar los planes, programas y proyectos que consideren prioritarios pues ven disminuir sus ingresos corrientes de libre destinación por dar cumplimiento a las disposiciones legales.

Otros de los aportes más recientes los hicieron los profesores Hernández y Barreto (2018) quienes plantearon hace poco dos de las observaciones más relevantes en términos de la utilidad de las reformas conducentes a una mayor autonomía regional que también se discutieron en su propia medida en gran parte de los países de América Latina. La primera tiene que ver con el impacto de la mayor descentralización fiscal en la disminución de las

---

<sup>3</sup> La comisión estuvo integrada por varios académicos, servidores públicos y expertos en política monetaria y fiscal como Raquel Bernal, Jorge Iván González, Juan Carlos Henao, Roberto Junguito, Marcela Meléndez, Armando Montenegro, Juan Carlos Ramírez, José Darío Uribe y Leonardo Villar

disparidades regionales en la cobertura de los servicios sociales básicos; pues finalmente el ordenamiento jurídico referente a las finanzas del gobierno y sus entidades se redactó para propender en todo momento por el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Al respecto señalaron que *“pese a las mencionadas debilidades institucionales de la descentralización en Colombia, justo es reconocer que como resultado de ese proceso han mejorado los indicadores de cobertura de los servicios sociales básicos. No obstante, es necesario señalar igualmente que cuando esos resultados se examinan dándole consideración a diferentes categorías de departamentos y municipios se ponen de presente enormes disparidades entre las regiones y a su interior”*. La segunda y sobre la cual se desarrollarán algunas ideas en el transcurso del trabajo tiene que ver con el hecho de que muchos de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales se muestran en las ejecuciones como gastos de inversión. Los investigadores señalaron que *“en general los gastos de funcionamiento son relativamente altos, en especial cuando dentro de ellos se incluyen gastos clasificados presupuestalmente como inversión, siendo en realidad gastos de personal y gastos generales para el mantenimiento de la administración pública.”*

La generación de recursos en las entidades territoriales que concibe la nueva legislación para los mandatarios locales, así como la interrelación entre estos y el gobierno central, fue también objeto de varios análisis recientes más optimistas respecto del panorama actual. Los investigadores del Banco de la República Bonet et al. (2018), señalan que en dos décadas desde la promulgación de las normas en materia de sostenibilidad fiscal *“El proceso descentralizador ha fortalecido las finanzas de los municipios y departamentos, especialmente para los primeros a causa de la mayor fortaleza tributaria que han dejado las reformas administrativas y la coyuntura económica nacional”*, es decir, la reglamentación de la Constitución Política producto de la necesidad de fortalecer la autonomía fiscal de los entes territoriales ha facilitado la capacidad de robustecer la estructura presupuestal principalmente de los municipios.

Finalmente; de manera prospectiva y analizando el efecto de las reformas sobre la financiación de las entidades territoriales en Colombia, los investigadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Gómez y Varea mencionaron en 2014 que *“el país se encuentra ante la oportunidad histórica de impulsar procesos de inversión estratégicos para el desarrollo cuyo éxito dependerá de la efectividad en el gasto público descentralizado. En principio, las reformas recientes reúnen algunas condiciones necesarias para mejorar el desempeño en el gasto. Sin embargo, su implementación apenas despega ya que demandan arreglos relativamente complejos de coordinación entre las instituciones del gobierno nacional, mecanismos adecuados de ejecución y ante todo requieren una capacidad institucional adecuada en las ET”*.

Es claro entonces que la literatura si bien reconoce los avances que se han logrado plantea profundos retos que van desde la flexibilización de las normas existentes, la coordinación entre actores del gobierno, el reconocimiento de la heterogeneidad regional, las medidas conducentes a aumentar el recaudo y en general a un mejor arreglo institucional del sistema territorial en materia de finanzas públicas.

## 5) DESARROLLO METODOLÓGICO

La estructura presupuestal del municipio de Medellín, como la de todas las entidades territoriales se rige por las disposiciones normativas contenidas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996) dando cumplimiento al artículo 352 de la Constitución Política de Colombia y de manera transversal debe acatar los mandatos de varias leyes; algunas de carácter orgánico, en materia de responsabilidad fiscal: 1) La Ley 358 de 1997 que dicta algunas medidas con relación al endeudamiento de las entidades territoriales, 2) La Ley 617 del 2000 que dispone normas tendientes a fortalecer la descentralización y racionalizar el gasto público, 3) La Ley 715 de 2001 (y sus modificaciones) que dicta normas orgánicas sobre la distribución de recursos del sistema General de Participaciones y asigna competencias a los entes territoriales y 4) La Ley 819 de 2003 que dicta normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica.

El siguiente cuadro muestra, de acuerdo al cumplimiento de las normas ya mencionadas, la estructura presupuestal actual del municipio de Medellín que permitirá analizar el estado de las finanzas públicas municipales e inferir los principales retos en materia fiscal a los que se ven abocadas las diferentes administraciones municipales de Medellín en un escenario donde la ciudadanía demanda cada vez más servicios y prestaciones sociales.

**Cuadro. Estructura Presupuestal de los Ingresos y Gastos del Municipio de Medellín**

<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>Placas</b>
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>Derechos de Transporte</b>
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>Venta de Servicios</b>
<b>Impuestos Directos</b>	<b>Servicios Técnicos</b>
<b>Impuesto Predial</b>	<b>Otros Servicios</b>
<b>Impuesto de Industria y Comercio</b>	<b>Otros ingresos no Tributarios</b>
<b>Avisos y Tableros</b>	<b>Transferencias</b>
<b>Impuestos Indirectos</b>	<b>Transferencias Intergubernamentales de la Nación – SGP</b>
<b>Sobretasa a la Gasolina</b>	<b>Transferencias Intergubernamentales del Departamento – Vehículos</b>
<b>Alumbrado Público</b>	<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>
<b>Publicidad Exterior Visual</b>	<b>Recursos del Balance</b>
<b>Degüello de Ganado Menor</b>	<b>Venta de Activos</b>
<b>Estampillas</b>	<b>Otros Recursos del Balance</b>
<b>Ingresos no Tributarios</b>	<b>Superávit</b>
<b>Tasas</b>	<b>Recursos del Crédito</b>
<b>Nomenclatura</b>	<b>Crédito Interno</b>
<b>Parquímetros</b>	<b>Otros Recursos de Capital</b>
<b>Multas</b>	<b>Rendimientos Financieros</b>
<b>Código Nacional de Policía</b>	<b>Excedentes Financieros Entidades Descentralizadas</b>
<b>Infracción urbanística</b>	<b>FONDOS ESPECIALES</b>
<b>Contaminación visual</b>	<b>Fondo Local De Salud</b>
<b>Intereses por Mora</b>	<b>Fondo De Emergencias Y Desastres</b>
<b>Sanciones</b>	<b>FONSET</b>
<b>Contribuciones sobre Contratos de Obra Pública</b>	<b>Fondo MATDR</b>

<b>Rentas Contractuales/Arrendamientos</b>
<b>Matrículas</b>

<b>GASTOS TOTALES</b>
<b>GASTOS DE FUNCIONAMIENTO</b>
<b>Gastos de Personal</b>
<b>Gastos Generales</b>
<b>Transferencias Corrientes</b>
<b>GASTOS DE INVERSIÓN</b>
<b>Infraestructura</b>
<b>Dotación</b>
<b>Recurso Humano</b>
<b>Investigación y Estudios</b>
<b>Administración del Estado</b>
<b>Subsidios y Operaciones Financieras</b>
<b>SERVICIO DE LA DEUDA</b>
<b>Deuda Pública Financiera (interna y externa)</b>
<b>Bonos Pensionales Tipo A y B Según Ley 617/2000</b>

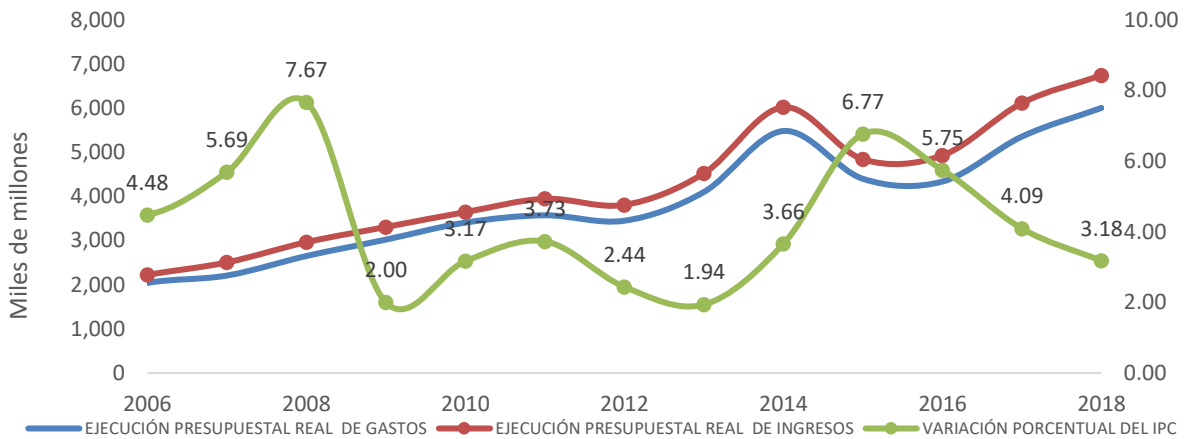
**Fuente: Ejecuciones Presupuestales de Ingresos y Gastos del Municipio de Medellín, 2019.**

Inicialmente se evaluarán tres Marcos Fiscales de Mediano Plazo (2005-20014; 2010-2019 y 2015-2024) para confrontar las proyecciones de ingresos y gastos que se tenían en la época (para cada uno de los quinquenios posteriores) con las ejecuciones reales de ingresos y gastos para tratar de inferir conclusiones respecto del manejo fiscal del municipio de Medellín de acuerdo a la planificación financiera que por exigencia legal todos los entes territoriales deben incorporar en sus decisiones.

En una primera revisión de las ejecuciones presupuestales reales de ingresos y gastos del municipio de Medellín, el panorama no es muy alarmante pues la senda de crecimiento de los gastos totales del municipio ha sido cubierta durante todo el período de tiempo analizado por un crecimiento siempre superior de los ingresos totales. Revisando por años; desde el 2005, cuando los ingresos totales fueron 1,88 billones de pesos y los gastos 1,59 billones de pesos; el margen de diferencia se ha incrementado en más de 700 mil millones pues para la última vigencia fiscal (2018), los ingresos totales fueron 6,74 billones de pesos frente a un total de gastos de 6,01 billones (Ver Anexos). A pesar de las fluctuaciones del IPC<sup>4</sup>; las erogaciones totales han estado en todo momento financiadas por ingresos efectivos que ha percibido el municipio de Medellín. Cabe mencionar el pico que presenta el año 2014, cuando producto de la venta de la participación mayoritaria de Une Telecomunicaciones a la multinacional Millicom, el municipio recibió 1,4 billones de ingresos adicionales tras un 2013 donde el recaudo efectivo de ingresos había disminuido un -3,5%. Hasta este punto el panorama no da señales de insostenibilidad del gasto pues, en términos agregados el ingreso total ha sido superior a los gastos totales.

<sup>4</sup> Por coherencia macroeconómica y de acuerdo al principio de sostenibilidad de las finanzas públicas de los entes territoriales; la variación porcentual del IPC debe ser el referente para ajustar el crecimiento de los gastos de una administración.

**Gráfico. Ejecuciones Presupuestales de Ingresos y Gastos (\$) vs. Variación (%) IPC**



**Fuente: Ejecuciones Presupuestales de Ingresos y Gastos del Municipio de Medellín, 2019.**

Ahora bien, veamos en cada uno de los tres Marcos Fiscales de Mediano Plazo, cómo se comportó la ejecución real frente a las proyecciones que se tenían previstas para los quinquenios posteriores al desarrollo del Marco.

En términos de variaciones, las ejecuciones reales para los años 2006-2010 señalan que el gasto creció, salvo en el año 2007<sup>5</sup>, a tasas superiores que el mismo incremento en el nivel de ingresos. En comparación con el IPC, la ejecución real de gastos también creció en promedio un 12% más que el aumento del IPC. Respecto a las proyecciones que se tenían en el Marco Fiscal, es claro que la administración realiza previsiones bastante conservadoras en cuanto al nivel de ejecución potencial que pueden llegar a tener en años futuros pues en promedio, el Marco Fiscal subestimó las proyecciones en un 11,4%. ¿Es esto perjudicial para la estabilidad fiscal del municipio? La respuesta claramente es no. Lograr una ejecución por encima de lo pronosticado da cuenta de una gestión fiscal eficiente más que de una subestimación de las proyecciones. En cuanto a los Marcos Fiscales 2010-2019 y 2015-2024, el panorama es diferente y más ajustado al principio de homeóstasis presupuestal.<sup>6</sup> Las variaciones del aumento de las ejecuciones reales de ingresos y gastos estuvieron prácticamente iguales desde el 2012<sup>7</sup> hasta el 2018. Nuevamente, la ejecución de gastos estuvo por encima de la variación del IPC, no obstante, explicado por el aumento en la misma medida de los ingresos totales cuyo crecimiento marcó la tendencia del nivel de erogaciones del municipio; es decir, sigue sin haber señales de alguna insostenibilidad fiscal del gasto del municipio de Medellín en el período de tiempo analizado pues los gastos se han cubierto con el aumento superior de los ingresos para todos los años, aun cuando

<sup>5</sup> En el año 2007, durante el último año de la administración de Sergio Fajardo los gastos de funcionamiento disminuyeron su participación pasando del 16,5% al 14,29% como proporción total del gasto.

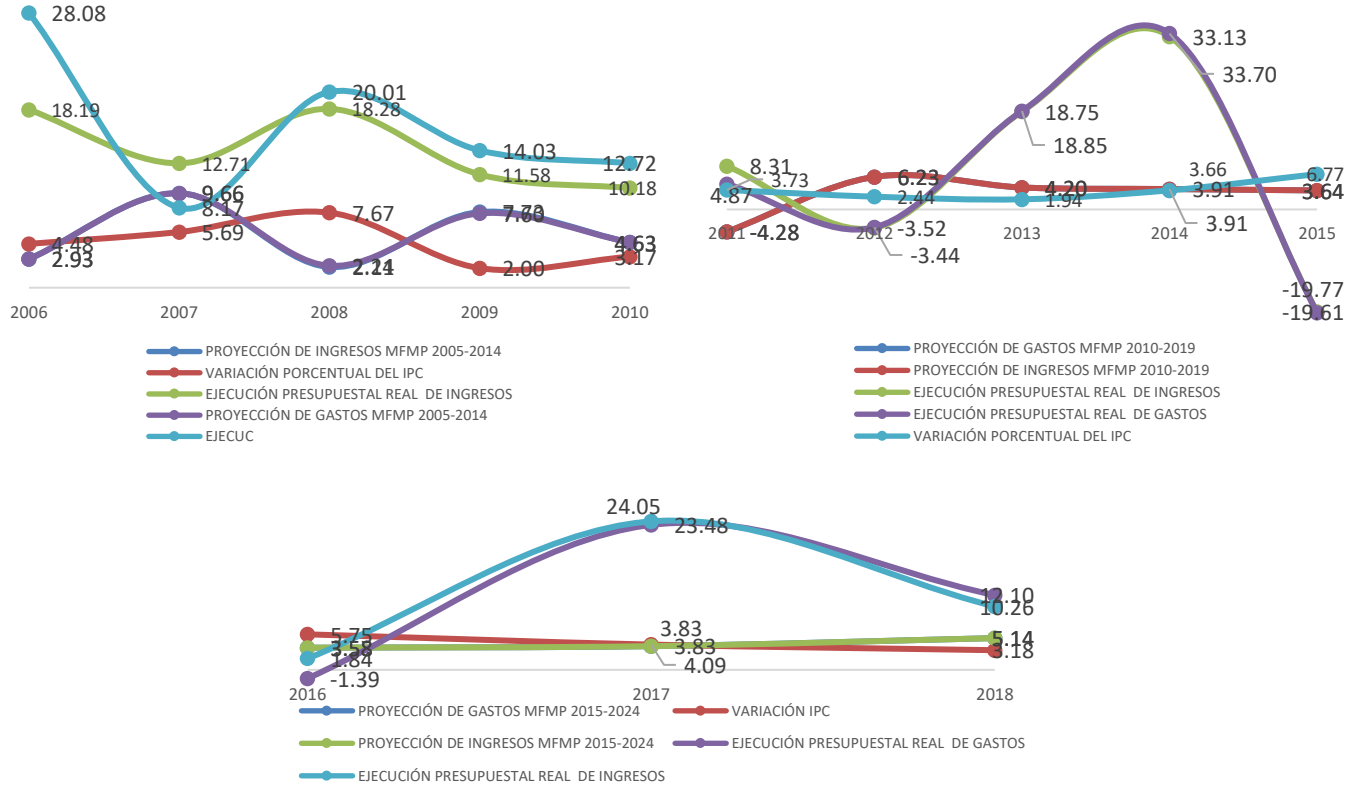
<sup>6</sup> En la Sentencia C-315 de 1997 la Corte Constitucional aclara sobre el principio de homeóstasis presupuestal: "lo que se persigue es mantener la congruencia entre el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales, y el crecimiento de la economía para evitar que se genere desequilibrio macroeconómico."

<sup>7</sup> Año en el cual se disminuyó el gasto en un -3,4% producto de ser el primer año de gobierno de la alcaldía de Aníbal Gaviria que además reformó la estructura funcional de la administración municipal.

las proyecciones fiscales de los Marcos Fiscales hayan estado muy por debajo de la realidad observada.

### Ejecución de Ingresos y Gastos (%)

- 2006-2010 vs Proyecciones del MFMP 2005-2014
- 2011-2015 vs Proyecciones del MFMP 2010-2019
- 2016-2018 vs Proyecciones del MFMP 2015-2024



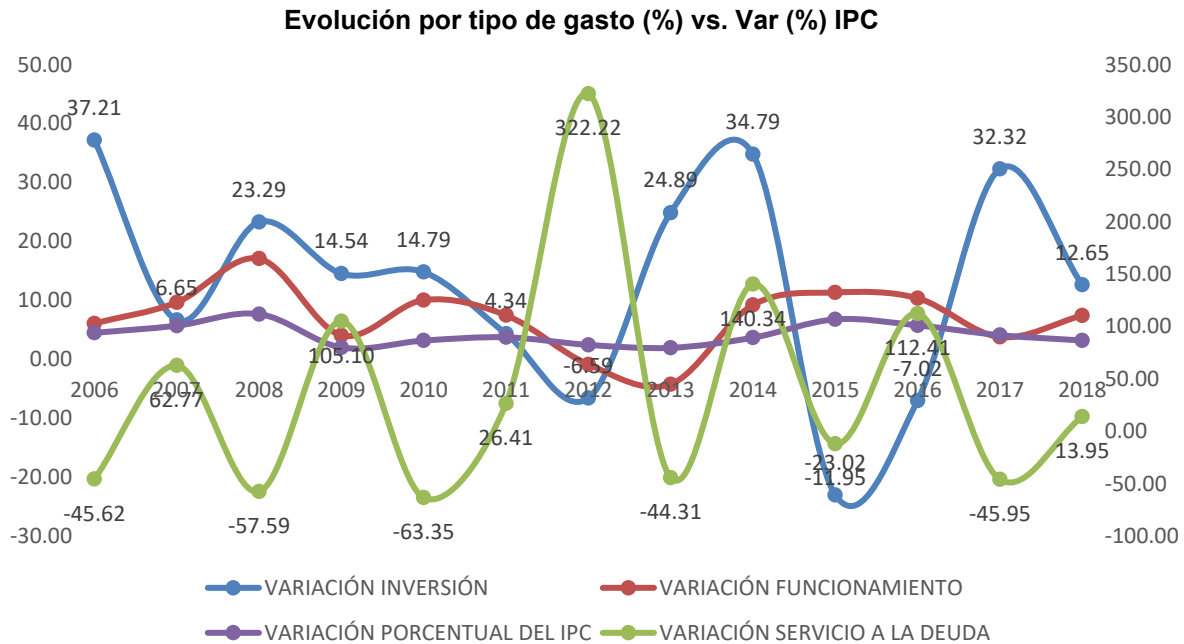
**Fuente: Ejecuciones Presupuestales de Ingresos y Gastos del Municipio de Medellín, 2019.**

Veamos ahora el comportamiento de los tres grandes rubros del gasto (inversión, funcionamiento y deuda) en el municipio de Medellín durante el período analizado. Los gastos de inversión<sup>8</sup> han fluctuado conforme a las disponibilidades presupuestales de cada uno de las vigencias. Para los años 2008, 2013 y 2017, el aumento por encima del 20% en la ejecución de gastos de inversión se debió a incrementos en los ingresos producto del mayor flujo de excedentes financieros de Empresas Públicas de Medellín; en el año 2010<sup>9</sup> al aumento en el recaudo –principalmente de Industria y Comercio- producto de una actividad económica en el país que dinamizó fuertemente la economía de Medellín; y un 2015 en donde la inversión cayó en relación al año anterior (2014) debido al aumento

<sup>8</sup> En donde se ubican las erogaciones en los sectores salud, educación, agua potable y saneamiento básico, vivienda, recreación y deporte, arte y cultura, desarrollo comunitario, defensa y seguridad, justicia, trabajo y seguridad social, desarrollo industrial, desarrollo comercial, turismo, agropecuario, minero, comunicaciones, transporte, infraestructura vial, eléctrico, petróleo y gas, medio ambiente, gobierno, planeación y desarrollo, prevención de desastres, equipamiento, ciencia y tecnología, e industria y comercio.

<sup>9</sup> En el 2010 se logró un porcentaje de ejecución del impuesto de Industria y Comercio del 102% frente al presupuesto inicial que se tenía en las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo para ese año. En ese año, la economía colombiana de acuerdo al DANE (2011) fue del 4,3%, 0.3 puntos porcentuales por encima del nivel de producto potencial.

extraordinario en dicho año producto de la venta de la participación mayoritaria de UNE a la multinacional Millicom y que le representó a la administración de entonces un ingreso excepcional de 1,4 billones adicionales. En esos años, el nivel de gastos producto del servicio a la deuda disminuyó en promedio y con respecto al año inmediatamente anterior en más del 40%.



**Fuente: Ejecuciones Presupuestales de Ingresos y Gastos del Municipio de Medellín, 2019.**

¿Por qué esta relación inversa entre el aumento de los gastos de inversión y el aumento de los gastos relacionados a la deuda del municipio de Medellín? Este es un punto clave para entender los retos a los que se ven abocadas las diferentes administraciones para tratar de cubrir las necesidades sociales que, en cumplimiento de las demandas de la sociedad de mayores bienes y servicios públicos, se ven enfrentadas a cubrir un nivel de inversión como mínimo igual al del año anterior. ¿Qué pasa entonces cuando, producto de una enajenación de un activo los ingresos son superiores en un año y al siguiente no se puede mantener esa misma ejecución de gastos de inversión? Ese es justamente el paradigma que ha tenido que afrontar la administración de Medellín en 2 oportunidades: en 2015, un año después de recibir 1,4 billones y en 2018, un año después de recibir 600 mil millones producto de los recursos que le correspondieron a Medellín tras la venta de la participación accionaria de ISAGEN a la multinacional canadiense Brookfield. No obstante, si miramos lo que ocurrió en ambos años vemos que para el 2015, ya constituido el Fondo<sup>10</sup> con los 1,4 billones de la venta de UNE, el municipio no tuvo que recurrir a financiar su inversión mediante deuda pública pues los ingresos extraordinarios que se recibieron eran una cantidad bastante representativa de recursos que se siguieron ejecutando en vigencias posteriores. Pero si vemos el 2018 (un año después de que ingresaran los recursos de ISAGEN), la

<sup>10</sup> Con los recursos producto de la venta de UNE, la administración de Aníbal Gaviria constituyó el fondo "Medellín Ciudad para la Vida"

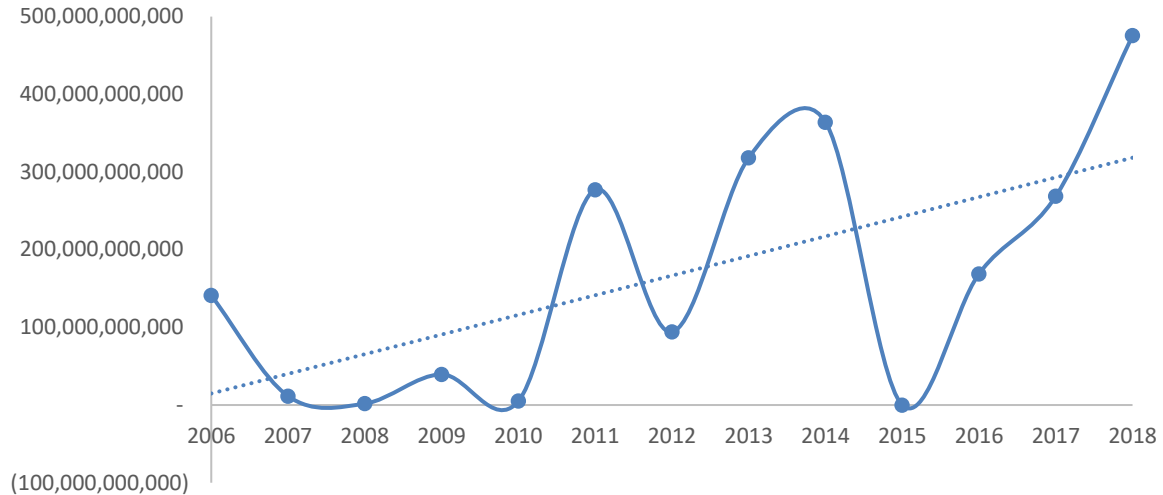
administración en curso sí recurrió a aumentar la deuda del municipio como se ve en el siguiente cuadro. ¿Se acostumbran las administraciones al nivel de gasto que pueden asumir tras recibir recursos extraordinarios producto del aumento de la deuda? Para inferir eso es necesario revisar tanto los créditos (externos e internos) que ha adquirido el municipio de Medellín.

**Cuadro. Créditos internos y externos del Municipio de Medellín**

ENTIDAD	MONTO	AÑO DE DESEMBOLSO
Emisión de Bonos	\$141.000'000.000	2006
BBVA	\$11.535'836.347	2007
Banco de Occidente	\$1.800'000.000	2008
BBVA	\$39.500'000.000	2009
Banco Popular	\$5.000'000.000	2010
Banco de Bogotá	\$10.000'000.000	2011
Agencia Francesa para el Desarrollo- Desembolso 1	USD 67'123.457	2011
Agencia Francesa para el Desarrollo - Desembolso 2 y 3	USD 84'000.000	2011
Banco de Bogotá	\$42.083'333.333	2012
Banco de Occidente	\$52.000'000.000	2012
Banco de Occidente	\$178.000'000.000	2013
Departamento de Antioquia	\$28.825'925.933	2013
Instituto para el Desarrollo de Antioquia - IDEA	\$9.997'839.875	2013
Empresa de vivienda de Antioquia - VIVA	\$5.064'558.520	2013
Pensiones de Antioquia	\$2.502'258.617	2013
Agencia Francesa para el Desarrollo - Desembolso 4	USD 48'700.000	2013
Emisión de Bonos	\$248.560'000.000	2014
Agencia Francesa para el Desarrollo - Desembolso 5	USD 50'176.533	2014
Banco Popular	\$168.900'000.000	2016
BBVA	\$268,800,000.000	2017
Scotiabank Colpatria	\$250.000'000.000	2018
Davivienda	\$225,500,000,000	2018

**Fuente: Informes de Estado de la Deuda Pública, 2019**

**Gráfico. Saldo de la Deuda del Municipio de Medellín 2005-2018**



**Fuente: Construcción propia - Informes de Estado de la Deuda Pública, 2019**

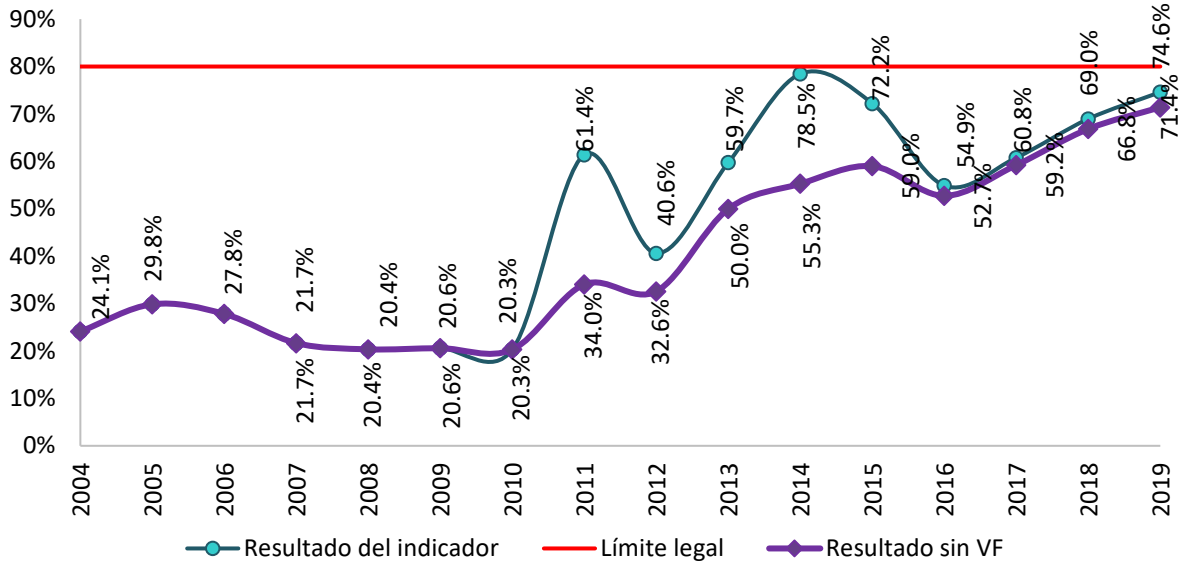
Como lo señala el cuadro y la gráfica anteriores la deuda se ha comportado de manera creciente en la medida en que el indicador de sostenibilidad financiera dictado por la Ley 358 de 1997<sup>11</sup> ha permitido tener un mayor cupo de endeudamiento debido al aumento de los ingresos del municipio. Sin embargo, a pesar de que el municipio de Medellín no ha incumplido el indicador de Ley sí vemos que tras el ingreso ocasional de la venta de UNE en 2014, la administración municipal ha utilizado el aumento de la deuda como un instrumento de financiación alterno del municipio para ejecutar sus respectivos Planes de Desarrollo pues la administración ya ha incorporado en sus decisiones un nivel de recursos disponibles que genera estímulos para buscar mantener dicho nivel de ingresos incluso vía endeudamiento. Así pues, sí hay incentivos perversos tras la venta de activos que aumentan los ingresos de manera esporádica –y permiten financiar más obras y proyectos- para aumentar el nivel de gastos del municipio vía deuda pues las administraciones se acostumbran a percibir ingresos de carácter extraordinario que les facilita la gestión y el cumplimiento de sus Planes de Desarrollo toda vez que las obligaciones adquiridas se cancelan en un horizonte de tiempo que sobrepasa los 4 años del mandatario que asume el crédito.

Este siguiente gráfico muestra cómo el histórico del indicador de Ley 358/97 en relación a la sostenibilidad de la deuda se ha ido acercando progresivamente al límite legal, entre otras razones, producto de los desembolsos efectuados por los créditos adquiridos cada vez más recurrentes y por la deducción del monto autorizado como vigencias futuras de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de este indicador, en aplicación de la Ley 1483 de 2011. En este punto cabe anotar que el municipio de Medellín tiene créditos externos adquiridos con una TRM mucho más competitiva que la que hoy se tiene en el mercado por lo que la depreciación del peso (que es una variable con alta incertidumbre)

<sup>11</sup> La fórmula del indicador es: Saldo de la deuda/ Ingresos Corrientes, y el límite legal para el municipio de Medellín es del 80%.

también influye en que el indicador ponga en riesgo la sostenibilidad de la deuda en el municipio de Medellín.

**Gráfico. Histórico del Indicador de Sostenibilidad de Ley 358 de 1997**



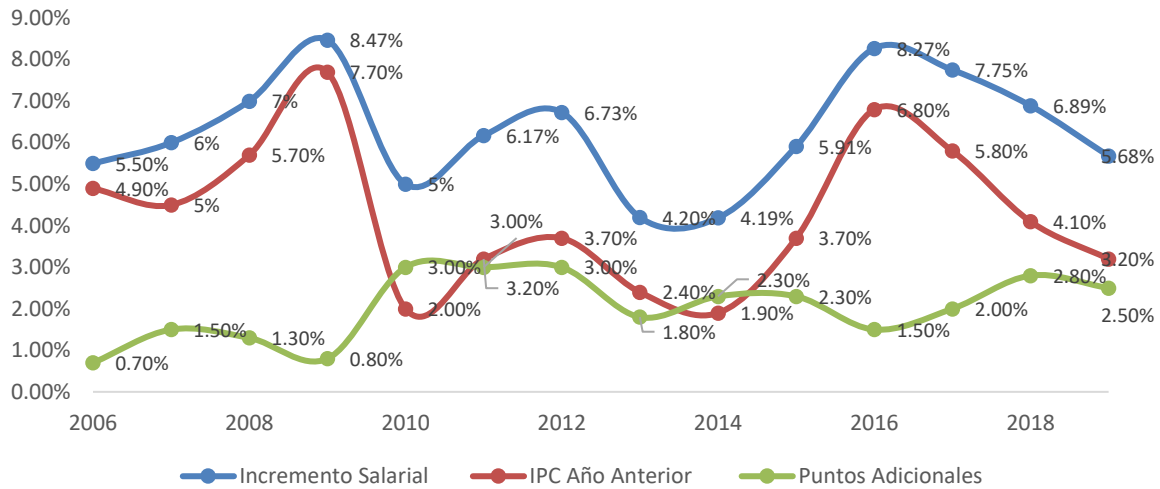
**Fuente: Construcción propia - Informes de Estado de la Deuda Pública, 2019**

Veamos ahora los gastos de funcionamiento del municipio. Para ello, es necesario evaluar el principal rubro que corresponde a los gastos asociados a la nómina. Entre el 2005 y el 2018, el incremento salarial de la administración central del municipio de Medellín ha estado por encima de la variación del IPC que es el referente constitucional para este tipo de aumentos. En promedio desde el 2005 se ha incrementado el salario de los funcionarios del municipio de Medellín en 1,98 puntos porcentuales por encima del IPC.

Los criterios para la decisión final de este incremento han estado muchas veces alejados del tecnicismo necesario que garantice la sostenibilidad fiscal del municipio pues terminan primando las presiones políticas y los intereses de los grupos sindicales que representan a los servidores públicos. Es claro que en la medida en que más recursos se vayan a atender gastos de personal, menos recursos quedan disponibles para mantener el gasto en inversión que tiene también una presión social bastante alta y además, se pone en riesgo el cumplimiento de la Ley 617 del 2000 en materia de racionalización del gasto público cuando explícitamente le ordena al municipio de Medellín<sup>12</sup> no destinar más del 50% de sus ingresos corrientes de libre destinación para atender los gastos de funcionamiento. El siguiente gráfico nos muestra la evolución del incremento salarial del nivel central del municipio, el IPC del año anterior y los puntos adicionales que se han fijado por decreto tras la negociación con el sindicato de servidores del municipio de Medellín.

**Gráfico. Incremento Salarial de la Administración Municipal de Medellín 2005-2019**

<sup>12</sup> El municipio de Medellín de acuerdo a la Ley 617/2000 es un municipio categoría especial debido al número de habitantes que tiene y al monto de ingresos corrientes de libre destinación.

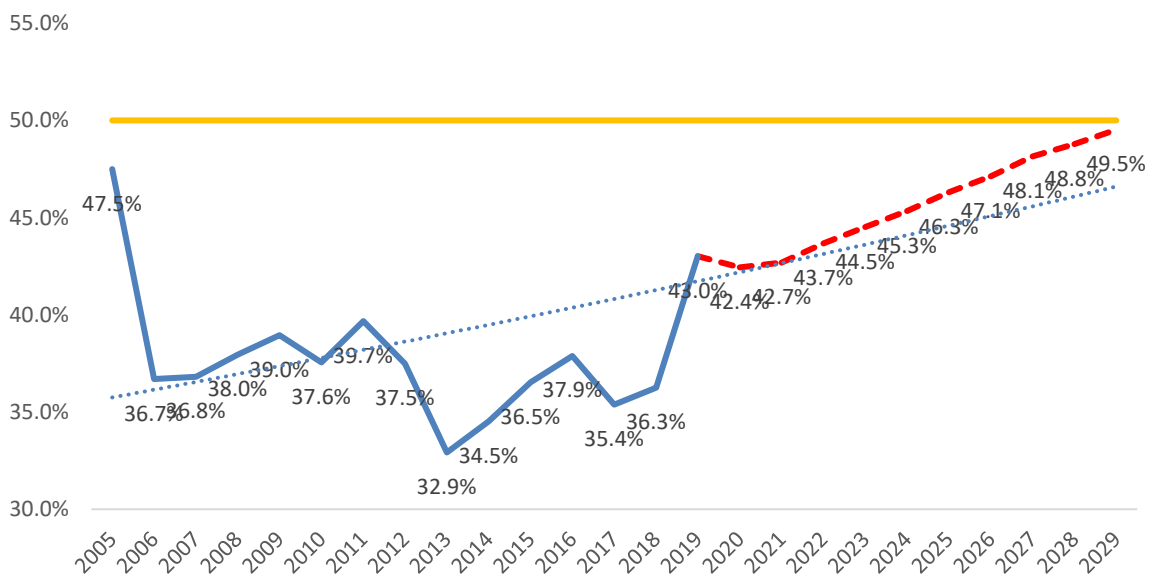


Fuente: Construcción propia – Decretos de Incremento Salarial, 2019.

Si bien durante el período analizado no se incumple el indicador de Ley, las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019-2028 (como se evidencia en el siguiente gráfico) muestran una senda proyectada que en 2028 llegaría por poco al límite legal.

Sobrepasar el 50% establecido por la Ley implica una serie de medidas contempladas que van desde la sanción disciplinaria de los funcionarios involucrados; la adopción de un plan de reestructuración fiscal de la entidad territorial, la reclasificación de la entidad territorial de acuerdo a las categorías fijadas por la Ley 617/2000, hasta la imposibilidad de ejercer operaciones de crédito y que el Ministerio de Hacienda sea quien entre a operar financieramente las cuentas de la entidad.

Gráfico. Cumplimiento de Ley 617 de 2000 y Proyecciones MFMP 2019-2028

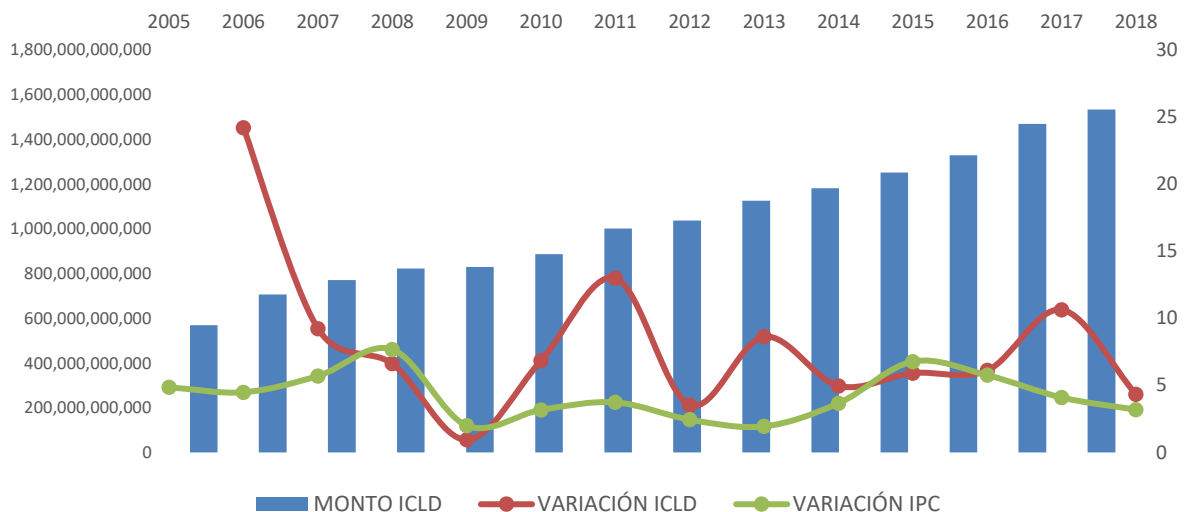


Fuente: MFMP 2019-2028

Esto último cambia el panorama entorno a la situación fiscal del municipio pues de no incrementarse los ingresos corrientes de libre destinación por encima de las proyecciones contempladas en los Marcos Fiscales; en un horizonte de 10 años, el municipio de Medellín podría verse inmerso en un escenario de dificultades fiscales que tendría graves implicaciones legales. El aumento de los gastos de funcionamiento asociados al pago de la nómina por encima del crecimiento del IPC presionaría el indicador de Ley aun suponiendo que en las próximas administraciones no se aumente la planta central del Municipio de Medellín; supuesto que no siempre se ha cumplido en la práctica y que en la medida en que se hagan visibles más demandas sociales, probablemente se aumente la nómina para atenderlas. ¿Cómo se han comportado los ingresos corrientes de libre destinación?

El siguiente gráfico expone la evolución de los ICLD (Ver anexo con la tabla discriminada) entre 2005 y 2018 en comparación con la variación porcentual del IPC. Claramente los ICLD han crecido sistemáticamente en términos corrientes, pero año a año la variación no ha estado por encima de la variación del IPC. ¿Esto que supone? Los ingresos corrientes de libre destinación son, entre otros, los principales recursos con los que cuentan las administraciones para financiar la mayor parte de los componentes estratégicos de sus Planes de Desarrollo pues la otra porción de los recursos dentro del presupuesto anual son ingresos que tienen una destinación específica que aunque también apuntan al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes, no permiten la flexibilidad que muchas veces es necesaria cuando se quieren priorizar los proyectos que realmente necesita la población. De esta manera, si los ICLD no tienen un comportamiento superior al de la variación porcentual del IPC, la administración, en aras de mantener el gasto en inversión y el cumplimiento de sus funciones, debe recurrir a fuentes alternas que permitan sostener dicho gasto. Así pues, ¿hasta qué punto es seguro contar con fuentes que no tienen un comportamiento recurrente y sistemático?

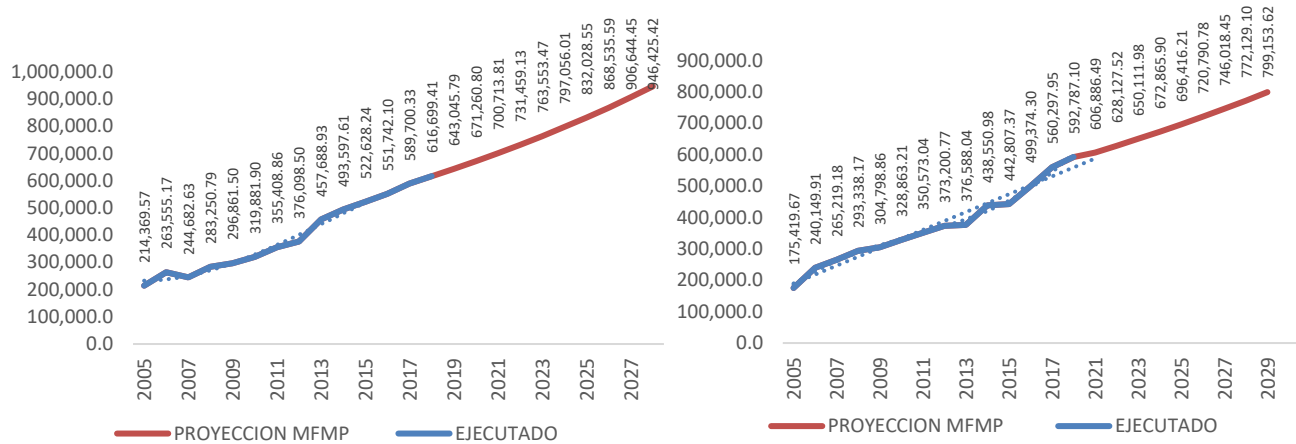
Gráfico. ICLD (Var % vs IPC)



Fuente: Construcción propia - Unidad de Evaluación Financiera de la Secretaría de Hacienda, 2019.

Veamos entonces qué muestra el comportamiento de los dos principales rubros que constituyen la mayor parte de los ingresos corrientes de libre destinación del municipio de Medellín, ICA y Predial pues son las dos cuentas más representativas que permiten entender, grosso modo, el esfuerzo fiscal del municipio de Medellín.

### Ejecución Impuesto Predial (izquierda) e ICA (derecha) con Proyecciones MFMP 2019-2028



Fuente: Construcción propia - Ejecuciones Presupuestales de Ingresos y Gastos del Municipio de Medellín, y Datos Financieros del MFMP 2019-2028; 2019.

Aunque el comportamiento de ambos impuestos entre 2005 y 2018 ha sido progresivo, este se ha ajustado en todo momento al crecimiento de la economía de la ciudad de acuerdo a las proyecciones que se tenían en los Marcos Fiscales de años anteriores. La senda de crecimiento en el recaudo de estos dos tributos se comporta de acuerdo a los hechos macroeconómicos que definen la dinámica productiva de la ciudad. El impuesto predial, por su parte, depende en gran parte de la dinámica del sector construcción en Colombia que de acuerdo a la Cámara Colombiana de la Construcción ‘Camacol’ viene perdiendo fuerza en el país desde el año 2017.<sup>13</sup> ¿Qué pasaría si producto de una nueva reglamentación; verbigracia, la Ley 1943/2018 de Financiamiento en su artículo 21; el sector construcción entra en recesión producto de las nuevas disposiciones legales que obligan a quienes adquieran bienes inmuebles a escriturarlos por el mismo valor comercial –no por el valor catastral- por el cual fue vendido? Si bien a octubre del 2019 la Ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por vicios de procedimiento, el contenido de la misma se mantendría y los efectos sobre el sector inmobiliario que tienen un impacto directo sobre el recaudo del impuesto predial serían evidentes y podrían poner en riesgo el aumento en términos reales de la ejecución de este tributo por encima del crecimiento del IPC.

<sup>13</sup> Para el primer semestre de 2019, según CAMACOL, la venta de vivienda se contrajo un 4,1% en el país.

Así pues y suponiendo que el recaudo de estos dos impuestos mantenga un ritmo de crecimiento conforme a las proyecciones del último Marco Fiscal de Mediano Plazo radicado por el municipio de Medellín, ¿se puede mantener un nivel de gastos por encima del crecimiento de las dos principales fuentes de ingresos corrientes que tiene el municipio? En principio y si no se cuenta con fuentes de financiación alternas la respuesta sería no.

Ahora bien, de acuerdo al POT de Medellín y a las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el municipio de Medellín tiene grandes retos para aumentar el recaudo de sus ingresos corrientes de libre destinación que le permitan, con los instrumentos disponibles, financiar la creciente demanda de inversión social. Por su parte, el Plan de Ordenamiento Territorial vigente, formalizado mediante el acuerdo 48 de 2014, plantea como instrumentos de financiación alterna del municipio las cesiones urbanísticas, las contribuciones por valorización, las asociaciones público privadas, las rentas generadas para el mantenimiento y administración de los bienes inmuebles del municipio, el financiamiento por incremento en la recaudación impositiva (FIRI) a través la titularización en bonos soportados en ingresos futuros, la disminución en la estratificación, entre otras herramientas que ya cuentan con reglamentación del Concejo Municipal y que están contenidas en el capítulo IV, específicamente en el artículo 499 y posteriores, del POT.

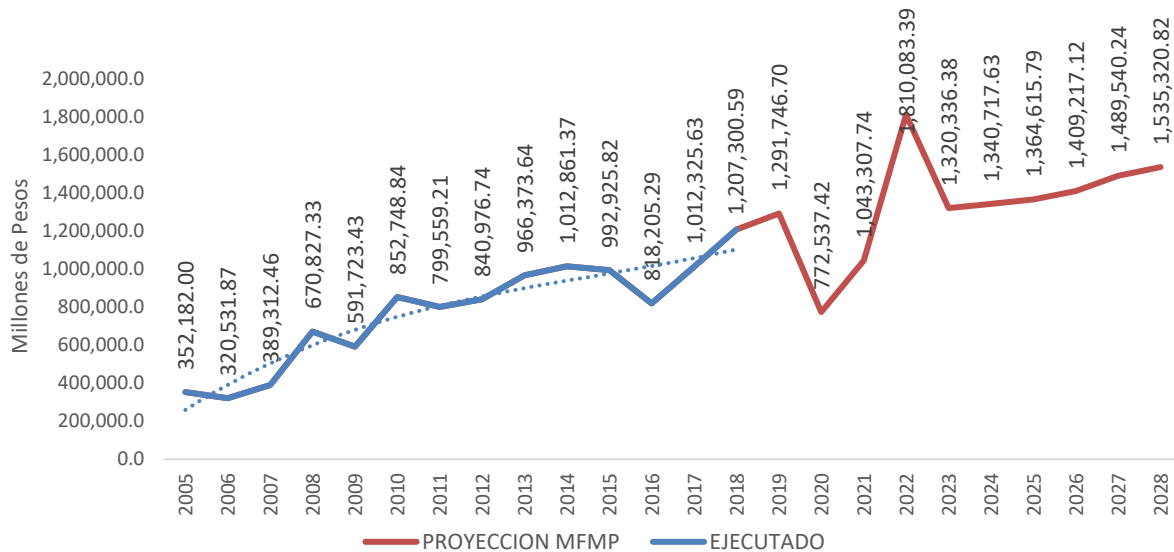
En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo; en su parte estratégica alusiva a los ingresos territoriales, se contemplan algunas medidas para fomentar las capacidades de gestión fiscal para promover el fortalecimiento de los ingresos de las entidades territoriales. Algunas de ellas son los instrumentos de captura de valor como la contribución por valorización y la participación en plusvalías aún sin explorar en la administración municipal. Así pues, el municipio de Medellín cuenta con todo un abanico de posibilidades de acuerdo al ordenamiento jurídico para mejorar tanto el recaudo como las prácticas de política fiscal que se traduzcan en una gestión que contribuya a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

No obstante, las últimas administraciones, aunque han mejorado en los procesos de fiscalización traducidos en el aumento del recaudo por encima de las proyecciones, han mantenido sus fuentes de financiación aun cuando la normatividad actual permite una mayor capacidad de gestión fiscal. Esto último, posiblemente debido a que las administraciones analizadas han cubierto gran parte de sus gastos con el rubro que se ha constituido en la fuente de recursos más importante de la administración municipal para poder incrementar el nivel de inversión que es en últimas la forma en como se materializa la acción del estado y como se busca proveer bienestar a la comunidad: los excedentes financieros que transfiere Empresas Públicas de Medellín al municipio. Veamos cómo se han comportado y cuáles retos supone la administración de estos ingresos.

El acuerdo 69° del Concejo de Medellín, expedido en 1997, dispone la transferencia del 30% de las utilidades de EPM al municipio y posteriormente el 23 de abril de 2007 se acordó mediante un convenio marco de relaciones entre el Municipio y EPM hasta un 25% adicional como excedentes extraordinarios que serían también transferidos al municipio previo

sometimiento a la aprobación del concejo municipal. Así pues, esta empresa se ha constituido en la “joya de la corona” que ha garantizado –desde la entrada en vigencia de ambos documentos- el nivel de inversión que ha tenido el municipio de Medellín y que ha permitido garantizar el aumento de las coberturas sociales a la población. Veamos cómo ha evolucionado en el período de tiempo analizado la ejecución de ingresos de los excedentes transferidos por EPM, así como las proyecciones que se tienen en el Marco Fiscal 2019-2028 tras la incorporación de los excedentes esperados que la misma empresa ha realizado después de evaluar los impactos que tendría la contingencia de Hidroituango en la generación de utilidades. La siguiente gráfica da cuenta de la proyección inicial que tenía EPM con la previsión de los gastos asociados a la solución de la emergencia en Hidroituango.

### Ejecución de Excedentes Financieros de EPM con Proyección inicialmente entregada



Fuente: Ejecuciones Presupuestales de Ingresos y Gastos del Municipio de Medellín y Datos Financieros del MFMP 2019-2028; 2019.

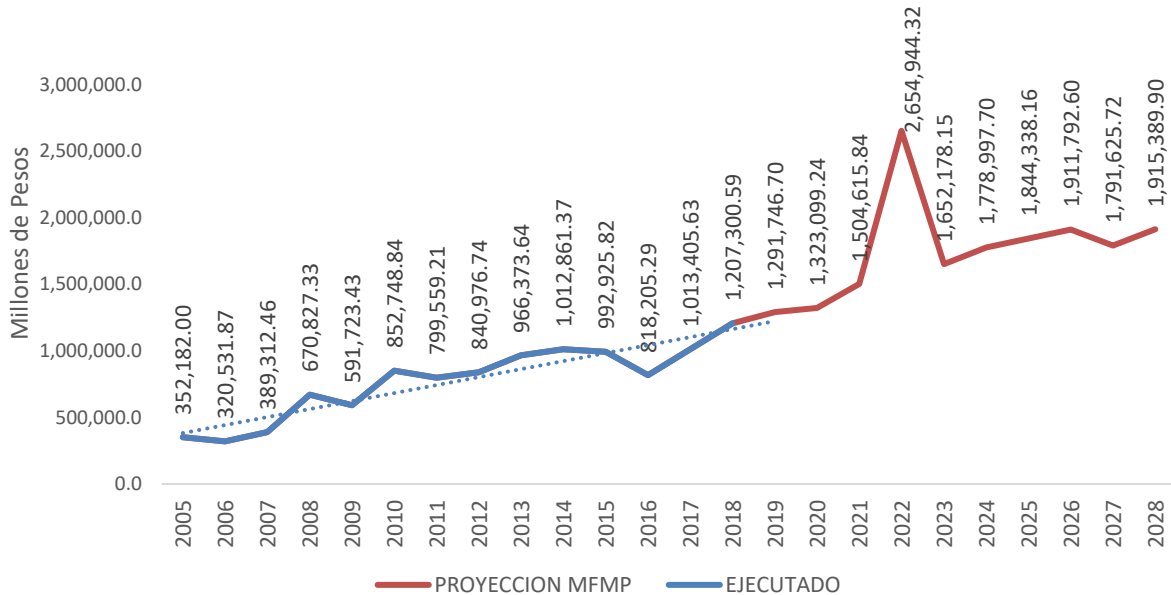
Sin embargo, para no afectar los excedentes transferidos al municipio, EPM pidió aval para vender sus participaciones accionarias en ISA (10,1%), en la Hidroeléctrica del Río Aures (42%), en Gestión Energética (0,1%), en inversiones de los aseguradores colombianos (0,03%), en Terpel (0,004%), en Emgesa (0,0007%), en Davivienda (0,0005%), en Antofagasta (Chile) y en el Parque Eólico Los Cururos por un total estimado<sup>14</sup> de unos 4 billones de pesos.

Una vez concedido el aval por el Concejo de Medellín, y tras validar (aunque aún sin plena confirmación) que la aseguradora MAPFRE asumirá la póliza “*Todo Riesgo Construcción y Montaje*” contratada del proyecto Hidroituango, la nueva proyección de excedentes que es

<sup>14</sup> Por tratarse de instrumentos de renta variable sujetos a la fluctuación de múltiples variables la cifra es un estimado que puede no corresponder a lo proyectado.

a su vez la proyección oficial del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020-2029 está reflejada en la siguiente gráfica.

### Ejecución de Excedentes Financieros de EPM con Proyección MFMP 2019-2028



**Fuente: Ejecuciones Presupuestales de Ingresos y Gastos del Municipio de Medellín y Datos Financieros del MFMP 2019-2028; 2019.**

¿Se tiene certeza de que estas últimas proyecciones serán las que efectivamente reciba el municipio de Medellín? En el oficio con radicado 201910340743 (Ver anexos) del 9 de septiembre de 2019, la Vicepresidencia Ejecutiva de Finanzas Corporativas de EPM con relación a las nuevas proyecciones mucho más optimistas que las primeras hace dos salvedades:

*“El comportamiento actual de la tasa de cambio nos lleva a tener una expectativa de utilidad inferior a la incluida en la proyección.”*

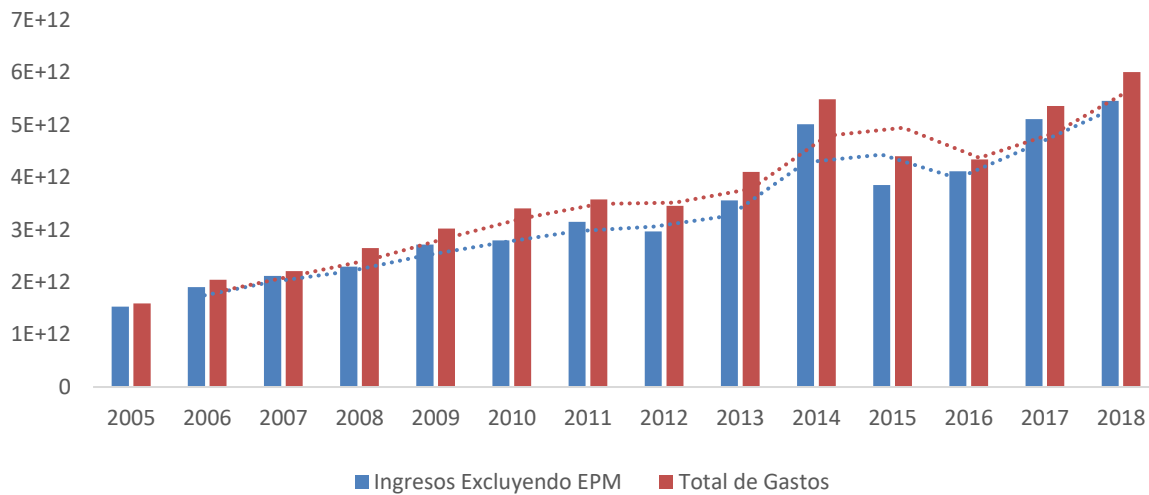
*“(…) Es importante recordar que las proyecciones financieras son un ejercicio de prospectiva sobre la situación financiera de la empresa en el mediano y largo plazo, que obedece a la visión actual de los negocios y el entorno, y en la medida que éstos cambien, los resultados financieros futuros de la empresa pueden variar”*

Aunque se trata de ingresos de capital que por su naturaleza misma no pueden asegurarse cada año, es cierto que el municipio tiene una altísima dependencia de estos recursos para mantener su nivel de inversión que de alguna manera ya se ha incorporado en la toma de decisiones de las diferentes administraciones como si se tratara de un ingreso corriente. No obstante, la experiencia de EPM con respecto al proyecto hidroeléctrico de Ituango y las decisiones que se derivaron de dicha contingencia plantean ciertas dudas respecto de la certeza con que llegarían cada vez más excedentes año tras año en las próximas administraciones considerando que tras la contingencia generada hay un alto grado de

incertidumbre y riesgos de diversa índole (jurídicos, contenciosos, ambientales, etc.) que difícilmente se pueden prever.

¿Qué tan dependiente es el municipio de Medellín respecto de la generación de utilidades de Empresas Públicas de Medellín? El siguiente gráfico y tabla, respectivamente, muestran para el período de tiempo analizado el comportamiento entre el nivel de gastos totales de la administración contra los ingresos totales excluyendo los excedentes financieros de EPM, y el porcentaje de los excedentes (ordinarios y extraordinarios) transferidos al municipio dentro de los ingresos totales.

### Ejecución de Gastos Totales vs Ingresos Totales sin Excedentes Financieros de EPM



**Fuente: Ejecuciones Presupuestales de Ingresos y Gastos del Municipio de Medellín, y Datos Financieros del MFMP 2019-2028; 2019.**

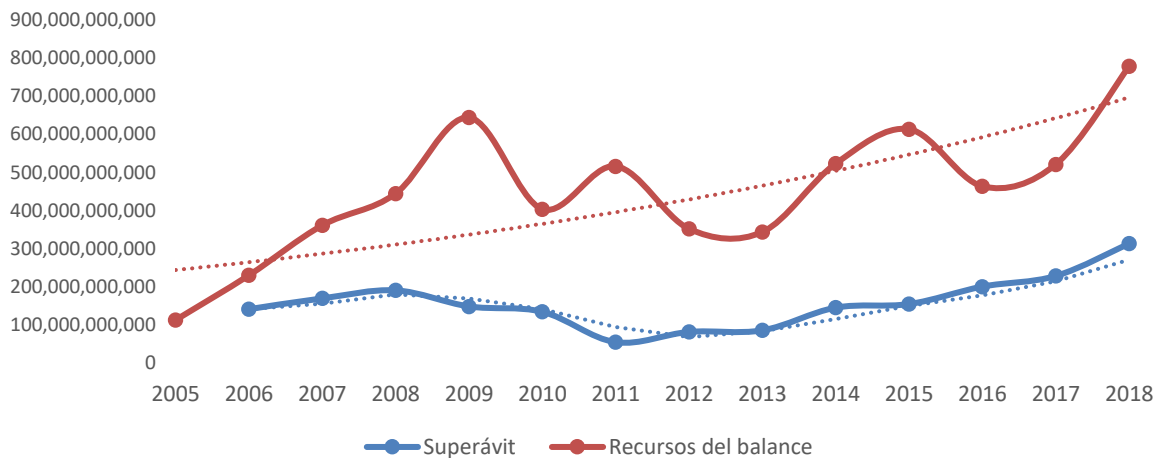
¿Cuánto de los ingresos totales corresponden a recursos de EPM?	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
		18,71%	14,40%	15,52%	22,61%	17,88%	23,38%
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	22,07%	21,35%	16,81%	20,50%	16,59%	16,54%	19,14%

Es evidente que los recursos que provienen de EPM permiten que el nivel de gasto del municipio de Medellín se mantenga y pueda crecer año a año por encima de la variación del IPC. En ese sentido, la sostenibilidad financiera del municipio, siempre y cuando EPM continúe generando grandes utilidades cada año está garantizada en un escenario de mediano plazo pues las disposiciones del artículo 13° del acuerdo 69/1997, de conformidad con el artículo 97° del Decreto 111 de 1996; aclaran que debe transferirse el 30% de aquello que resulte como utilidad tras las erogaciones propias de las operaciones de esta empresa industrial y comercial del estado. Empero, y a pesar de ser un supuesto relativamente improbable; si la operación de los proyectos de EPM más los gastos derivados de las eventuales contingencias impidieran la transferencia de mayores de excedentes, el

municipio de Medellín podría verse inmerso en un contexto de insolvencia que haría insostenible mantener la inversión tal cual se ha ejecutado hasta hoy pues es preciso recordar que aunque los recursos de EPM son ingresos de capital, su gestión (excluido el 7% que tiene destinación específica según las disposiciones del Acuerdo 024 de 2012) se comporta de manera similar a los ingresos corrientes de libre destinación con el condicionante de que se pueden utilizar únicamente en inversión social.

Finalmente, veamos el comportamiento de los recursos del balance, es decir, los ingresos provenientes de la liquidación del ejercicio fiscal del año inmediatamente anterior pues permitirán plantear un interrogante respecto de las gestiones de las diferentes administraciones del municipio de Medellín durante el período analizado. El siguiente gráfico muestra el histórico durante el período en cuestión de los recursos del balance y el superávit del municipio. Aunque dentro de los recursos del balance está la venta de activos, las recuperaciones, el superávit y ‘otros recursos del balance’ que corresponden a vigencias anteriores, es claro que la administración municipal ha ido teniendo sistemáticamente más recursos cada año que provienen de ingresos que no se ejecutaron durante la vigencia fiscal. La línea azul muestra el superávit del municipio, variable que específicamente señala tanto la sobre ejecución de ingresos (indicador de esfuerzo fiscal) como la subejecución de gastos (indicador de gestión administrativa) y que como se evidencia en la gráfica, ha ido aumentando progresivamente año a año con algunas excepciones (2009 a 2011).

**Gráfico. Recursos del Balance 2005-2018**



**Fuente: Ejecuciones Presupuestales de Ingresos y Gastos del Municipio de Medellín**

De los recursos del superávit, ¿Cuánto corresponde a la subejecución de gastos y cuánto a la sobre ejecución de ingresos?<sup>15</sup>

Superávit	2007	2008	2009	2010	2011	2012

<sup>15</sup> Los datos del superávit discriminado por subejecución de gastos y sobre ejecución de ingresos para los años 2005 y 2006 no están reportados por la unidad de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda Municipal

	157.421'000.000	150.875'000.000	83.516'148.410	66.423'198.604	108.859'723.856	92.365'014.364
<b>¿Cuánto corresponde a subejecución de Gastos?</b>	55.342'000.000	38.751'000.000	21.488'696.876	22.313'779.980	41.008'816.674	50.141'188.631
<b>¿Cuánto corresponde a sobre ejecución de Ingresos?</b>	102.079'000.000	112.124'000.000	62.027'451.534	44.109'418.624	67.850'907.182	42.223'825.733

<b>Superávit</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
	144.481'676.274	153.842'309.998	225.480'887.111	250.953'097.774	329.671'223.403	208.301'214.626
<b>¿Cuánto corresponde a subejecución de Gastos?</b>	98.879'381.478	60.144'182.545	43.044'264.153	36.960'465.993	43.413'459.103	56.729'725.269
<b>¿Cuánto corresponde a sobre ejecución de Ingresos?</b>	45.602'294.796	93.698'127.453	182.436'622.958	213.992'631.781	286.257'764.300	151.571'489.357

Cada año el municipio de Medellín ha dejado de gastar montos considerables de recursos que estaban incorporados y asignados a las diferentes dependencias de la administración. Si bien esto se escapa del alcance del trabajo hacia una investigación más enfocada en la gestión administrativa, la efectividad en la ejecución del gasto es un indicador que permite entender la acción del estado y la utilización de los recursos públicos como fuente de financiación del desarrollo social. También debe mencionarse que año tras año y en promedio, los ingresos se han ejecutado por encima de las proyecciones que se tenían en 117 mil millones, lo que en sí mismo da cuenta de un proceso de recaudo efectivo en el que la alcaldía de Medellín ha hecho una labor importante que ha garantizado la cobertura del gasto público en inversión y sobre todo el cumplimiento de los Planes de Desarrollo como rutas de transformación del municipio.

## 6) CONCLUSIONES

A pesar de que la senda de crecimiento de los gastos totales del municipio ha sido cubierta durante todo el período de tiempo analizado por un crecimiento siempre superior de los ingresos totales, la administración municipal se enfrenta a grandes retos en materia fiscal en un escenario de mediano plazo si no aumentan las fuentes de financiación de cara a una sociedad que demanda cada vez más bienes y servicios públicos.

Es cierto que el municipio de Medellín ha tenido una gestión fiscal efectiva en términos del recaudo por lo que la hipótesis inicialmente planteada de que el crecimiento del gasto público en inversión del municipio de Medellín es insostenible en el mediano plazo; queda desvirtuada en el desarrollo de este trabajo, aunque es claro que hay múltiples desafíos

para garantizar la ejecución de los Planes de Desarrollo de las próximas administraciones. A continuación, se describen los principales retos que se evidenciaron en el desarrollo de este trabajo.

Aunque la administración realiza en sus Marcos Fiscales previsiones bastante conservadoras en cuanto al nivel de ejecución potencial de ingresos que pueden llegar a tener en años futuros, la evidencia registra una ejecución por encima de lo pronosticado, lo que en sí mismo da cuenta de una gestión fiscal eficiente más que de una subestimación de las proyecciones. Sin embargo, si se analiza cada uno de los grandes rubros del gasto ejecutado, el panorama es altamente desafiante.

Respecto al gasto que corresponde al servicio de la deuda, a pesar de que el municipio de Medellín ha asumido créditos en la medida en que su capacidad de endeudamiento se lo ha permitido, la administración municipal ha utilizado el aumento de la deuda como un instrumento de financiación alternativo para ejecutar sus respectivos Planes de Desarrollo; y aunque ha cumplido con los indicadores de Ley dispuestos en la Ley 358/97 sobre la solvencia y sostenibilidad de la deuda, también es cierto que parte de la capacidad de endeudamiento de los últimos años se ha aumentado gracias a la venta de activos como el caso de la venta parcial de UNE a Tigo-Millicom y la venta de la participación en ISAGEN. A diferencia de otras rentas periódicas, los ingresos por venta de activos son finitos y su venta en todo caso debería obedecer a claras condiciones de conveniencia en el mercado y no simplemente a un deseo de la administración de mostrar una buena gestión de ingresos.

De acuerdo con lo anterior, la entrada de recursos excepcionales producto de la enajenación de activos, le ha significado al municipio de Medellín unos ingresos extraordinarios que en cierto modo ha acostumbrado a las administraciones a considerar viable en el mediano y largo plazo el tener una disponibilidad de recursos por encima de la que normalmente tendrían con una ejecución de ingresos conforme está proyectada en los Marcos Fiscales de Mediano Plazo, es decir, existen incentivos para que las administraciones o bien vendan sus activos con el objetivo de elevar la ejecución de ingresos y poder tener una gestión que ante la ciudadanía sea más visible o bien contraten más créditos.

En este sentido, dado que las obligaciones de crédito adquiridas entran en una vigencia fiscal, pero se cancelan en un horizonte de tiempo que sobrepasa los 4 años del mandatario que asume la deuda, también existen incentivos para que los mandatarios aumenten su nivel de endeudamiento hasta el máximo legal en cada vigencia renegociando tasas y plazos para obtener un mayor flujo de recursos vía crédito. Aunque la economía colombiana se considera una de las más estables de la región, si llegare a darse un escenario donde por razones ajenas a la administración territorial, las tasas de los créditos se elevaran súbitamente, bajo este escenario, los altos niveles de deuda del municipio representarían un riesgo para su sostenibilidad financiera.

Respecto a los gastos de funcionamiento, en promedio desde el 2005 se ha incrementado el salario de los servidores del municipio de Medellín en 1,98 puntos porcentuales por encima del IPC. Los criterios para la decisión final de este incremento han estado muchas veces alejados del tecnicismo apropiado que garantice la sostenibilidad fiscal del municipio pues terminan primando las presiones políticas y en algunas ocasiones, los intereses de los grupos sindicales del municipio. Aunque durante el período analizado se cumple el indicador de Ley 617/2000 respecto de la racionalización del gasto público, las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019-2028 muestran una senda proyectada que en 2028 estaría muy cerca de superar el límite legal, escenario que supondría graves implicaciones legales y financieras, además de impactar la imagen y el buen nombre del municipio de Medellín como una entidad responsable en el manejo de sus recursos.

Por otro lado, a pesar de que los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) han ido creciendo año a año, los riesgos asociados a la dinámica del impuesto predial e industria y comercio en un contexto de regulaciones normativas que aprietan el mercado inmobiliario y el crecimiento de la economía, pueden afectar la ejecución de ingresos del municipio de Medellín y de esta manera, los gastos de inversión que son en últimas la manera cómo el estado garantiza bienestar y mejora la calidad de vida de los ciudadanos. Así pues, si los ICLD no tienen un comportamiento superior al de la variación porcentual del IPC, la administración, en aras de mantener el gasto en inversión y el cumplimiento de sus funciones, debe recurrir a fuentes alternas que permitan sostener dicho gasto, y aunque en teoría esto suena razonable de acuerdo a la historia del municipio, en la práctica esto no es tan simple.

Con relación a los excedentes financieros que transfiere Empresas Públicas de Medellín (EPM) al municipio, las últimas administraciones han cubierto gran parte de sus inversiones con dichos recursos. Este ingreso supone retos adicionales más allá de su ejecución pues la experiencia de EPM con respecto al proyecto hidroeléctrico de Ituango y las decisiones que se derivaron de dicha contingencia plantean dudas respecto de la certeza sobre si llegarían más excedentes año tras año en las próximas administraciones, considerando además, que tras la contingencia generada hay un alto grado de incertidumbre y riesgos de diversa índole (jurídicos, contenciosos, ambientales, etc.) que difícilmente se pueden prever desde ya. Lo que sí es evidente es la gran dependencia del municipio de Medellín, con relación a estos excedentes financieros. Es claro que los recursos que provienen de EPM garantizan que el nivel de gasto del municipio de Medellín se mantenga y pueda crecer año a año por encima de la variación del IPC. En ese sentido, la sostenibilidad financiera del municipio, siempre y cuando EPM continúe generando grandes utilidades cada año está garantizada en un escenario de mediano plazo.

Con respecto al superávit, cada año el municipio de Medellín ha dejado de gastar montos considerables de recursos que estaban incorporados y asignados a las diferentes dependencias de la administración; un hecho que aunque se escapa del alcance de este

trabajo cuyo enfoque es fiscal, señala algunas falencias en términos de ejecución del presupuesto asignado a las secretarías de las administraciones analizadas.

Finalmente, debe reiterarse que de no incrementarse los ingresos corrientes de libre destinación por encima de las proyecciones contempladas en los Marcos Fiscales; en un horizonte de 10 años, el municipio de Medellín podría atravesar un período de dificultades fiscales que impedirían mantener el nivel de ejecución de gastos tal y como se ha comportado en el período analizado. De acuerdo con lo planteado, y en articulación con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el municipio de Medellín debe contemplar de acuerdo al ordenamiento jurídico las nuevas formas de financiación de las entidades territoriales así como el mejoramiento de las prácticas en materia fiscal que influyan sobre la eficiencia de en el gasto público como una forma de mejorar las capacidades hacia una gestión más integral de las administraciones del municipio de Medellín. Respecto a esto, avanzar en la formación y actualización de la información catastral en la ciudad es crucial para fortalecer el recaudo del impuesto predial. Igualmente, los instrumentos de captura de valor que menciona el PND y que también están contemplados en el POT vigente de Medellín (Acuerdo 48 de 2014) tales como la participación en plusvalías (art. 499 del POT), el financiamiento por incremento en la recaudación impositiva (FIRI) a través la titularización en bonos soportados en ingresos futuros (art. 537 del POT), y algunos otros instrumentos que ya están reglamentados pero sobre los cuales el municipio no ha profundizado en su explotación, son del mismo modo herramientas que las administraciones de Medellín, en cabeza de la Secretaría de Hacienda, deben contemplar mirando prospectivamente las necesidades fiscales asociadas al incremento de las demandas sociales que irán surgiendo con el pasar de los años.

## 7) BIBLIOGRAFÍA

- I. Acosta, O.L; (2017). Dos Piezas Claves para un Mejor Gasto Público: Fortalecer la autonomía las entidades territoriales y dotar al Estatuto Presupuestal de un enfoque de resultados. Artículo para la Revista Economía Colombiana. CGR.
- II. Banco de la República, 2018. “Las Finanzas Públicas Territoriales en Colombia: Dos Décadas de Cambios”. Bonet, Jaime; Pérez, Gerson y Montero, Jorge Luis. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) – Cartagena.
- III. Banco Mundial (2013). Colombia: Early Childhood Development. Documento del Banco Mundial. Tomado de: [http://wbqfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting\\_doc/CountryReports/ECD/SABER\\_ECD\\_Colombia\\_CR\\_Final\\_2013.pdf](http://wbqfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/CountryReports/ECD/SABER_ECD_Colombia_CR_Final_2013.pdf)
- IV. Bird, R. y E. Wiesner, dirs. 1981. *Finanzas intergubernamentales en Colombia*, Bogotá, DNP
- V. CEPAL y GTZ, 1993. “Descentralización Fiscal: Marco Conceptual” Tomado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9485/S9300147\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9485/S9300147_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- VI.** CEPAL y GTZ; 1996. “Descentralización Fiscal en América Latina: Balance, Retos y Perspectivas”. Tomado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35142/S9600636\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35142/S9600636_es.pdf)
- VII.** CEPAL, 1993. “Descentralización Fiscal: Marco Conceptual”. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL-GTZ. Tomado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9485/S9300147\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9485/S9300147_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- VIII.** Comisión del Gasto y la Inversión Pública, (2017). Informe Final para el Gobierno Nacional. Bogotá, Diciembre de 2017.
- IX.** Contaduría General de la Nación. Presupuesto Público. Tomado de: <http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/contaduria/nuestra-entidad/planes-presupuestos/presupuesto/>
- X.** Contraloría General de la República. Normativa en Finanzas Públicas. Tomado de: <https://www.contraloria.gov.co/web/finanzas-publicas/normativa-en-finanzas-publicas>
- XI.** Constitución Política de Colombia, 1991. Tomado de: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1547471/CONSTITUCION-Interiores.pdf>
- XII.** Corte Constitucional, Sentencia C-375 de 2010. Tomado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-375-10.htm>
- XIII.** Cubillos, R. (2012). “Finanzas Territoriales. Análisis del Equilibrio Macroeconómico y Fiscal del Sistema de Ciudades Colombiano”. DNP, Misión del Sistema de Ciudades; Bogotá.
- XIV.** Decreto 77 de 1987, “Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios”. Tomado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1016996>
- XV.** Diego Younes Moreno, Las reformas del Estado y de la administración pública, op. cit., p. 44.
- XVI.** El colombiano, (2019). “\$5,65 billones, la billetera del nuevo alcalde de Medellín” Tomado de: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/presupuesto-de-medellin-para-2020-radican-proyecto-de-acuerdo-ante-el-concejo-MD11744338>
- XVII.** ESAP, 2011. “Análisis de la Autonomía Fiscal de las Entidades Territoriales en Colombia en el Marco del Proceso de Descentralización 1990-2005”. 1ª Edición, Capítulo segundo. Págs. 57-122
- XVIII.** Gómez, R. y Varea, M. 2014. “Fortaleciendo Capacidades para Mejorar el Gasto Descentralizado en Colombia”. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Capacidad Institucional del Estado. IDB-TN-664. Tomado de:

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Fortaleciendo-capacidades-para-mejorar-el-gasto-descentralizado-en-Colombia.pdf>

- XIX.** Gonzalez, J. 2006; “Los aportes de Eduardo Wiesner al Pensamiento Económico Colombiano”. Revista de Economía Institucional, Vol. 8; N°14. Bogotá
- XX.** Hernández, A. y Barreto, L. (2018), “Descentralización y Finanzas Territoriales”. Edición Debates Presidenciales 2018; Fondo Germán Botero de los Ríos. Cuadernos Federarrollo, 59. Bogotá. Tomado de: [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3555/CDF\\_No\\_59\\_Marzo\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3555/CDF_No_59_Marzo_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- XXI.** Hernández-Bonivento, José A. Instituciones informales y reforma del Estado: análisis al proceso de descentralización en Colombia, Madrid, GIGAPP Estudios/ Working Papers, 2012.
- XXII.** Ireguí, A. M, et al. (2001), “Análisis de la Descentralización Fiscal en Colombia”. Tomado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/7093328.pdf>
- XXIII.** Junguito, R; et al; (1995). “Descentralización y Finanzas Públicas: Colombia 1967-1994”, Ensayos sobre Política Económica. Tomado del repositorio del Banco la República en: <http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/4100/?sequence=1>
- XXIV.** Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín. Acuerdo 48 de 2014. Tomado de: [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf)
- XXV.** Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Tomado de: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- XXVI.** Proud’Homme, R. (1995). “The Dangers of Decentralization”, en: The World Bank Research Observer, Vol. 10. N°2. Agosto de 1995.
- XXVII.** Revista Dinero, 2019. “Sector de la Construcción sigue sin mostrar resultados positivos”. Tomado de: <https://www.dinero.com/economia/articulo/asi-le-fue-al-sector-de-la-construccion-en-el-primer-semester-de-2019/274774>
- XXVIII.** Secretaría del Senado, Ley 617 de 2000. Tomado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0617\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html)
- XXIX.** Valencia, D. y Karam, V. 2013. “Descentralización y Re-Centralización del Poder en Colombia. La Búsqueda de Equilibrios entre la Nación y las Entidades Territoriales”. Universidad de la Sabana; Bogotá.
- XXX.** Zuluaga, C. (2005) “Sostenibilidad de las Finanzas Públicas Territoriales”. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia. Tomado de: <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/22145/Zuluaga.pdf>

## 8) ANEXOS

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL REAL DE INGRESOS	2005	2006	2007	2008	2009	2010
RUBRO	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución
TOTAL	1'882.268'543.397	2'224.654'929.843	2'507.367'972.293	2'965.699'202.857	3'309.038'382.437	3'646.023'048.248
VARIACIÓN	//	18,19	12,71	18,28	11,58	10,18

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución
3.948.951.140.530	3.809.929.137.701	4.524.423.811.813	6.023.383.407.627	4.842.374.409.363	4.931.625.082.844	6.117.760.413.388
8,31	-3,52	18,75	33,13	-19,61	1,84	24,05

2018
Ejecución
6.745.600.014.525
10,26

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL REAL DE GASTOS	2005	2006	2007	2008	2009	2010
RUBRO	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución
TOTAL	1.595.001.654.049	2.042.836.559.987	2.209.783.772.456	2.651.978.746.120	3.024.018.129.068	3.408.631.047.908
VARIACIÓN		28,08	8,17	20,01	14,03	12,72

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución
3.574.490.030.642	3.451.578.768.616	4.102.235.207.139	5.484.490.728.334	4.400.400.161.398	4.339.374.818.526	5.358.227.110.817
4,87	-3,44	18,85	33,70	-19,77	-1,39	23,48

2018
Ejecución
6.006.699.021.942
12,10

PROYECCIÓN DE GASTOS MFMP 2005-2014	2005	2006	2007	2008	2009	2010
RUBRO	Proyección	Proyección	Proyección	Proyección	Proyección	Proyección
TOTAL	1.443.360.000.000	1.485.617.000.000	1.629.088.000.000	1.665.535.000.000	1.792.144.000.000	1.875.143.000.000
VARIACIÓN	//	2,93	9,66	2,24	7,60	4,63
VARIACIÓN IPC	4,85	4,48	5,69	7,67	2,00	3,17

--

PROYECCIÓN DE GASTOS MFMP 2010-2019	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RUBRO	Proyección	Proyección	Proyección	Proyección	Proyección	Proyección
<b>TOTAL</b>	<b>2.899.635.000.000</b>	<b>2.775.675.000.000</b>	<b>2.948.706.000.000</b>	<b>3.072.646.000.000</b>	<b>3.192.652.000.000</b>	<b>3.308.973.000.000</b>
VARIACIÓN	//	-4,28	6,23	4,20	3,91	3,64
VARIACIÓN IPC	//	3,73	2,44	1,94	3,66	6,77

PROYECCIÓN DE GASTOS MFMP 2015-2024	2015	2016	2017	2018
RUBRO	Proyección	Proyección	Proyección	Proyección
<b>TOTAL</b>	<b>3.638.174.000.000</b>	<b>3.768.585.000.000</b>	<b>3.912.996.000.000</b>	<b>4.114.172.000.000</b>
VARIACIÓN	//	3,58	3,83	5,14
VARIACIÓN IPC	//	5,75	4,09	3,18

VARIACIÓN PORCENTUAL DEL IPC	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	4,85	4,48	5,69	7,67	2,00	3,17	3,73	2,44	1,94	3,66	6,77	5,75	4,09	3,18

AÑO	POSICIÓN PRESUPUESTAL	CONCEPTO	ICLD EJECUTADO	AÑO	POSICIÓN PRESUPUESTAL	CONCEPTO	ICLD EJECUTADO
2005	11	ICLD	568.062.417.804	2012	11	ICLD	1.036.118.878.185
2005	111	ICLD - Ingresos Tributarios	500.067.965.637	2.012	111	ICLD - Ingresos Tributarios	897.292.906.862
2005	112	ICLD - Ingresos No Tributarios	67.994.452.167	2012	112	ICLD - Ingresos No Tributarios	138.825.971.323
2006	11	ICLD	705.503.653.633	2013	11	ICLD	1.125.481.672.007
2006	111	ICLD - Ingresos Tributarios	617.771.944.339	2013	111	ICLD - Ingresos Tributarios	998.949.215.524
2006	112	ICLD - Ingresos No Tributarios	87.731.709.294	2013	112	ICLD - Ingresos No Tributarios	126.532.456.483
2007	11	ICLD	770.574.477.192	2014	11	ICLD	1.181.264.596.782
2007	111	ICLD - Ingresos Tributarios	677.523.047.152	2014	111	ICLD - Ingresos Tributarios	1.065.647.246.302
2007	112	ICLD - Ingresos No Tributarios	93.051.430.040	2014	112	ICLD - Ingresos No Tributarios	115.617.350.480
2008	11	ICLD	821.465.887.534	2015	11	ICLD	1.251.058.908.355
2008	111	ICLD - Ingresos Tributarios	733.458.390.458	2015	111	ICLD - Ingresos Tributarios	1.126.230.364.259

2008	112	ICLD - Ingresos No Tributarios	88.007.497.076	2015	112	ICLD - Ingresos No Tributarios	124.828.544.096
2009	11	ICLD	829.131.129.677	2016	11	ICLD	1.327.478.898.167
2009	111	ICLD - Ingresos Tributarios	761.841.732.896	2016	111	ICLD - Ingresos Tributarios	1.196.848.836.396
2009	112	ICLD - Ingresos No Tributarios	67.289.396.781	2016	112	ICLD - Ingresos No Tributarios	130.630.061.771
2010	11	ICLD	885.814.126.759	2017	11	ICLD	1.468.475.024.633
2.010	111	ICLD - Ingresos Tributarios	805.247.592.062	2017	111	ICLD - Ingresos Tributarios	1.310.274.790.364
2.010	112	ICLD - Ingresos No Tributarios	80.566.534.697	2017	112	ICLD - Ingresos No Tributarios	158.200.234.270
2011	11	ICLD	1.000.800.378.960	2018	11	ICLD	1.531.942.555.461
2011	111	ICLD - Ingresos Tributarios	869.848.947.731	2018	111	ICLD - Ingresos Tributarios	1.359.732.148.618
2011	112	ICLD - Ingresos No Tributarios	130.951.431.229	2018	112	ICLD - Ingresos No Tributarios	172.210.406.843

18 de septiembre de 2019

Doctor  
**ORLANDO URIBE VILLA**  
Secretario de Hacienda  
Municipio de Medellín  
Calle 44 No. 52-165 Piso 4

20190130121576

ARCHIVO GENERAL TRUJILLA 3  
Radiado en LA PAI: 201918340743  
Fecha: 2019/08/19 3:53 PM  
Responsable: RAJRA EUNICE MARTIN SANTA  
SECRETARIA DE HACIENDA

Asunto: Proyección Excedentes Financieros EPM 2019 - 2028

La Vicepresidencia Ejecutiva de Finanzas Corporativas Gestión Riesgos e Inversiones de EPM, se permite informar que la proyección de excedentes financieros a ser transferidos al Municipio de Medellín en el periodo 2019 - 2028, de acuerdo con el caso base del plan financiero, el cual está contenido dentro del plan de negocios, aprobado por la Junta Directiva del 27 de agosto 2019, son los siguientes:

Cifras en millones de pesos

Concepto	Real		Proyectados		
	2019	2020 *	2021	2022	2023
Resultado año anterior	2,344,822	2,401,112	2,730,886	4,822,200	2,998,777
Total excedentes	1,289,652	1,320,612	1,501,987	2,652,210	1,649,327
Excedente ordinario	703,446	720,334	819,266	1,446,660	899,633
Excedente Extraordinario	586,205	600,278	682,722	1,205,550	749,694

Concepto	Proyectados				
	2024	2025	2026	2027	2028
Resultado año anterior	3,229,090	3,347,617	3,469,985	3,251,220	3,475,945
Total excedentes	1,776,000	1,841,189	1,908,492	1,788,171	1,911,770
Excedente ordinario	968,727	1,004,285	1,040,995	975,366	1,042,784
Excedente Extraordinario	807,273	836,904	867,496	812,805	868,986

\*El comportamiento actual de la tasa de cambio nos lleva a tener una expectativa de utilidad inferior a la incluida en la proyección.

Los excedentes a entregar al Municipio de Medellín se proyectaron teniendo en cuenta que los ordinarios corresponden al 30% de la utilidad neta del año anterior según lo establecido en los estatutos de EPM (artículo 13 del Acuerdo 69 de 1997 del Concejo de Medellín) y los extraordinarios corresponden al 25% de la utilidad neta del año anterior. Este último porcentaje será revisado a la baja en caso de no concretarse los hitos de desinversiones, recuperación de los seguros y el tiempo e inversiones para la terminación del proyecto Ituango, acorde con las condiciones aprobadas en el plan de negocios.



Es importante recordar que las proyecciones financieras son un ejercicio de prospectiva sobre la situación financiera de la empresa en el mediano y largo plazo, que obedece a la visión actual de los negocios y el entorno, y en la medida que estos cambien, los resultados financieros futuros de la empresa pueden variar. En este punto es importante recalcar que el flujo de caja de la empresa en el corto y mediano plazo dependerá principalmente de la evolución de la contingencia en el proyecto Hidroeléctrico Ituango, el cobro de las indemnizaciones de las pólizas de seguros que cubren los siniestros presentados en el proyecto y las desinversiones que deben llevarse a cabo en el año 2019. Lo que implica un gran reto de gestión administrativa, financiera y gerencial para el Grupo EPM.

Quedamos a su disposición para atender las inquietudes o requerimientos de información adicional que se puedan presentar en el desarrollo de este tema.

Cordialmente,

**JORGE ANDRÉS TABARES ANGEL**  
VPE Finanzas Corporativas Gestión Riesgos e Inversiones

Copia: Dr. Oscar Andrés Cardona Cadavid, Subsecretario de Presupuesto y Gestión Financiera.

VoBo.: **Juan Carlos Castro Padilla**  
Gerente Planeación Financiera