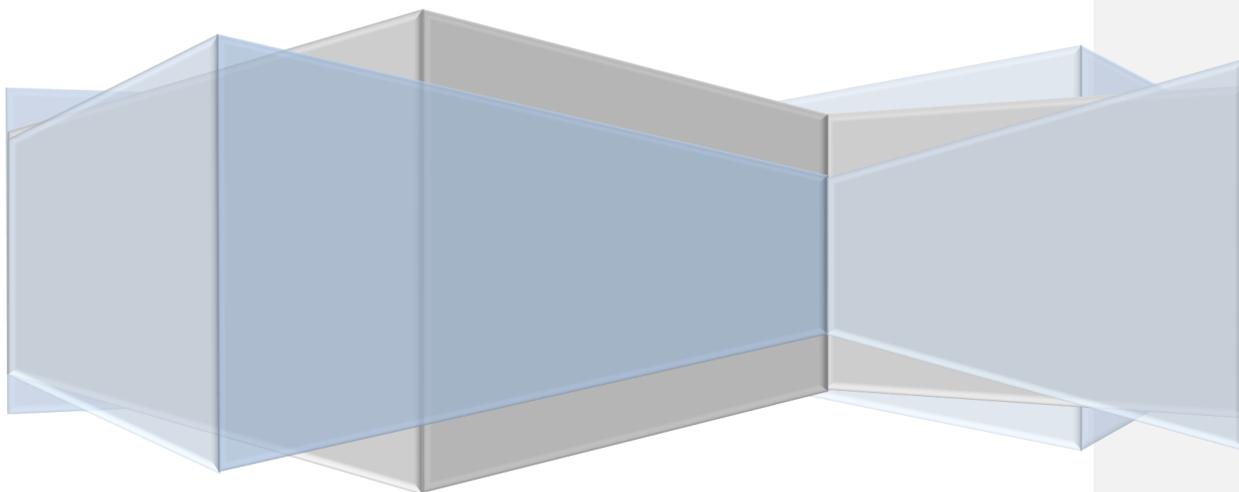




ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Sector Hacienda

Diagnóstico Sectorial



Contenido

1. Actividad Económica en Bogotá.....	4
1.1 Actividad Económica de Bogotá: Recuperación post-pandemia y situación actual.....	4
1.2 Comportamiento sectorial: mayor dinamismo en servicios.....	5
1.3 Reducción del desempleo, recuperación del empleo y mayor formalidad laboral.....	6
1.4 Perspectivas económicas nacionales y distritales.....	7
2. Aspectos relevantes de la situación fiscal de la Administración Central de Bogotá.....	8
2.1 Ingresos tributarios.....	8
2.1.1 <i>Impuesto Predial</i>	10
2.1.2 <i>Impuesto de Vehículos Automotores</i>	18
2.1.3 <i>Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros (ICA)</i> ..	18
2.1.4 <i>Estampillas</i>	19
2.2 Composición y evolución de los ingresos distritales.....	20
2.2.1 <i>Sistema General de Regalías</i>	21
2.2.2 <i>Reforma del Sistema General de Participaciones</i>	21
2.3 Inflexibilidad de los gastos.....	23
2.3.1 <i>Gastos recurrentes de inversión</i>	23
2.3.2 <i>Rentas de destinación específica</i>	24
2.3.3 <i>Vigencias Futuras por rubro de Inversión en ejecución 2024 a 2041</i>	25
2.3.4 <i>Escenario Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024-2034</i>	27
2.1 Temas relevantes de impacto presupuestal para la administración.....	29
2.1.1 <i>Sector salud: Empresas Sociales del Estado – ESE</i>	29
2.1.2 <i>Sector Educación</i>	31
2.1.3 <i>Sector Movilidad</i>	31
3. Comportamiento de la deuda.....	33
4. El pasivo pensional de Bogotá y el futuro del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP).....	38
4.1 Necesidad de contar con la publicación de la actualización del pasivo pensional por parte del FONPET.....	38
4.2 Articulación de la gestión pensional con las Entidades del Distrito que aún cumplen funciones de administración, reconocimiento y pago de las obligaciones pensionales.....	40
4.1.1 <i>Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP – EAAB ESP:</i>	41

4.1.2.	<i>Secretaría de Educación Distrital -SED:</i>	41
4.1.3.	<i>Universidad Distrital Francisco José de Caldas:</i>	42
4.1.4.	<i>Grupo de Energía de Bogotá -GEB:</i>	42
4.2.	Futuro del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP)	43
4.3.	Cobros injustificados de Colpensiones a FONCEP por concepto de bonos pensionales	43
5.	Mercado de Loterías en Colombia	44
5.1.	Principales problemáticas de la Lotería de Bogotá	45
5.1.1.	<i>Comerciales</i>	45
5.1.2.	<i>Legales</i>	47
5.1.3.	<i>Estructura organizacional</i>	47

Índice de Tablas

Tabla 1.	Ingresos Tributarios 2013 -2023	8
Tabla 2.	Evolución Evasión	10
Tabla 3.	Participación Bogotá D.C en Distribución Sectorial SGP % 2020-2023	22
Tabla 4.	Descripción Destinaciones Especificas 2023	24
Tabla 5.	Recaudos de Destinaciones Especificas 2023	25
Tabla 6.	Vigencias Futuras por entidad 2024 – 2041	25

Índice de Graficas

Gráfica 1	Producto Interno Bruto – PIB	4
Gráfica 2.	Producción industrial y ventas de comercio minorista de Bogotá	5
Gráfica 3.	Principales indicadores del mercado laboral	6
Gráfica 4.	Participación porcentual de ingresos tributarios	9
Gráfica 5.	Recaudo y variación del impuesto predial	11
Gráfica 6.	PIB de la construcción y de edificaciones de Bogotá (variación anual)	12
Gráfica 7.	Área aprobada (metros cuadrados) con destino residencial	13
Gráfica 8.	Índices de Precios de la vivienda de Bogotá	14
Gráfica 9.	Área culminada (metros cuadrados) destinos no residenciales Bogotá	15
Gráfica 10.	Área aprobada (metros cuadrados) destinos no residenciales	15
Gráfica 11.	Valor catastral de Bogotá vigencias 2012 a 2023	16
Gráfica 12.	Evolución de los ingresos 2020-2023	20
Gráfica 13.	Participación de Bogotá en el SGP % 2020 – 2023	22
Gráfica 14.	Gasto Recurrente 2020-2023	23
Gráfica 15.	Saldo de la deuda y razón deuda/PIB	33
Gráfica 19.	Comportamiento del indicador de capacidad de la deuda	36

Gráfica 20. Comportamiento del indicador de sostenibilidad de la deuda 37
Gráfica 21. Ventas de lotería desagregada por canales de distribución, enero a agosto de 2023..... 45

1. Actividad Económica en Bogotá

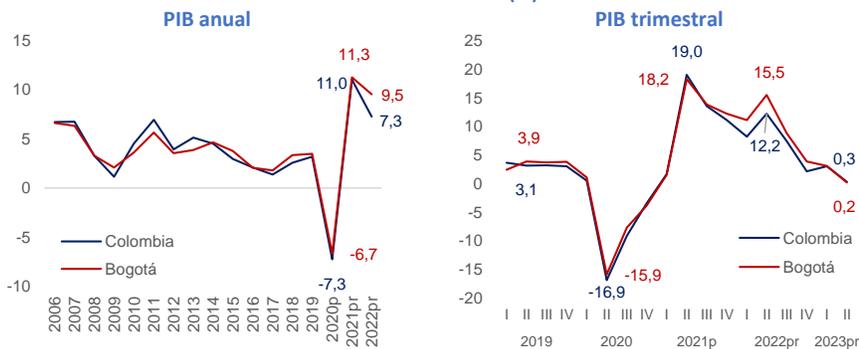
1.1 Actividad Económica de Bogotá: Recuperación post-pandemia y situación actual

Después de los efectos negativos de la pandemia del COVID-19 en 2020, la economía de Bogotá experimentó un repunte en los años 2021 y 2022 como resultado de la apertura de las actividades económicas, la política monetaria y fiscal expansiva, y la acumulación de ahorro de los hogares durante la época de la pandemia. Dichos factores contribuyeron al aumento de la demanda interna, a lo que se sumaron factores externos como la reactivación de las principales economías del mundo, la recuperación del comercio mundial, y el aumento en el precio de las materias primas.

La dinámica de la economía mundial presentó un comportamiento favorable, con un crecimiento de 6,3% en 2021, aunque con una moderación en 2022 de 3,5%¹, explicado por el endurecimiento de la política monetaria para luchar contra la creciente inflación, los efectos de la guerra entre Rusia y Ucrania, una menor demanda agregada debido al agotamiento del ahorro acumulado durante la pandemia, y una demanda externa menos dinámica dado el bajo crecimiento de China como resultado de la política restrictiva de COVID cero para controlar los rebrotes de la pandemia.

En este contexto, la economía colombiana (Gráfica 1) registró una reducción en 2020 (-7,3%), como consecuencia del cierre de las actividades productivas, con el fin de contener la expansión del COVID. Posteriormente, en 2021 se presentó una importante recuperación con un aumento de 11%, y un crecimiento de 7,3% en 2022. Sin embargo, la economía colombiana presentó una desaceleración más notoria desde el segundo semestre de 2022 y que se ha acentuado en lo transcurrido de 2023, con un aumento anual de 3% en el primer trimestre y 0,3% en el segundo trimestre, cerrando el primer semestre con un incremento de 1,7%, frente a igual período del año anterior.

Gráfica 1 Producto Interno Bruto – PIB
Variación anual (%)



Pr: preliminar; p: provisional.
Fuente: DANE, Cuentas Nacionales.

¹ Fondo Monetario Internacional, Informe de perspectivas económicas mundiales (julio 2023).

Los efectos internos y externos que afectan a la economía colombiana también se reflejan en la capital del país, razón por la cual la economía de Bogotá presentó una recuperación acelerada en 2021 y 2022, luego del choque negativo de la pandemia cuando presentó una contracción de -6,5%, con crecimientos de 11,3% y 9,5%, respectivamente, incluso con un dinamismo mayor que el registrado en el total nacional (Gráfico 1). También como se registra a nivel nacional, Bogotá presentó desde el segundo semestre de 2022 una desaceleración. En particular, en el primer trimestre de 2023 el PIB de la ciudad registró un aumento anual de 3,1% y en el segundo trimestre de 0,2%, con lo que cerró el primer semestre con un incremento de 1,6%, frente a igual período del año anterior.

Los sectores que más contribuyeron a la desaceleración de la economía de Bogotá en el primer semestre de 2023 fueron: construcción (-8,9%), industria (-3,6%), y comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida (-1,4%). Estas disminuciones fueron compensadas por el crecimiento de los sectores asociados con servicios, tales como: actividades artísticas (16,7%), las actividades financieras (8,2%), y la administración pública, educación, salud (2,1%).

1.2 Comportamiento sectorial: mayor dinamismo en servicios

Después de un fuerte dinamismo en los años 2021 y 2022 la industria y el comercio registraron una desaceleración más acentuada en el transcurso del año 2023, que fue compensada en parte por la dinámica favorable del sector servicios en la ciudad.

En particular, la industria manufacturera en Bogotá presentó una tendencia decreciente desde mediados de 2022, y con disminuciones anuales desde febrero de 2023. En agosto de 2023 la producción industrial registró una variación anual de -7,6% (Gráfico 2), dejando una reducción en lo transcurrido de los primeros ocho meses del año, de -4,7%, frente a igual período del año anterior.

Gráfica 2. Producción industrial y ventas de comercio minorista de Bogotá



Fuente: DANE, Encuesta Mensual Manufacturera con Enfoque Territorial y Encuesta Mensual de Comercio.

Por su parte, el sector comercio presentó un comportamiento similar a la industria manufacturera, con altos crecimientos en el año 2021 y hasta mediados de 2022, cuando empezó una tendencia

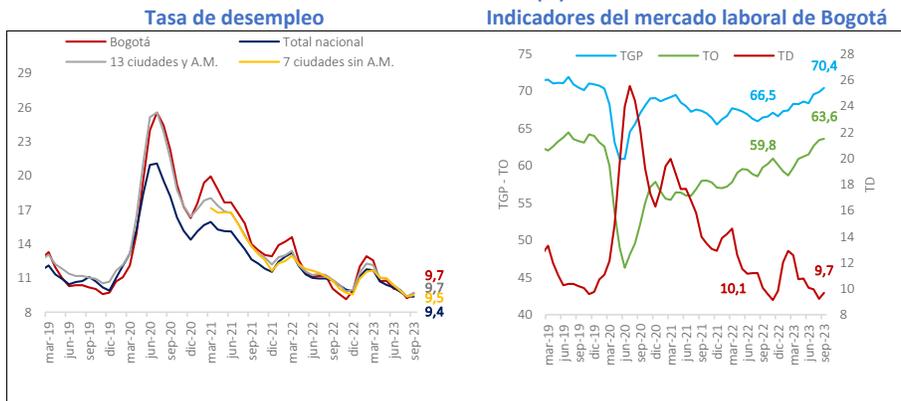
decreciente hasta alcanzar terreno negativo a finales de 2022, tendencia que aún se mantiene en el transcurso de 2023 (Gráfica 2). Así mismo, en el período enero-agosto de 2023, las ventas de comercio minorista presentaron una reducción, con una variación de -7,8%, frente al mismo período del año anterior.

En el caso del sector servicios, el comportamiento fue favorable. En el transcurso del primer semestre de 2023, las actividades más destacadas se encontraron en los sectores de actividades artísticas (16,7%); las actividades financieras (8,2%); y la administración pública, educación, salud (2,1%), principalmente, aportando de manera positiva a la dinámica productiva de la ciudad. En especial, dada la alta participación del sector servicios en la actividad económica en general de Bogotá, y que representa actualmente cerca del 60% del PIB de la ciudad.

1.3 Reducción del desempleo, recuperación del empleo y mayor formalidad laboral

Los principales indicadores del mercado laboral en Bogotá registraron un proceso de recuperación gradual a partir de 2021, después de los impactos negativos presentados por la pandemia cuando se alcanzó una tasa de desempleo del 25% en el momento más crítico, en el segundo trimestre de 2020. En 2019, Bogotá presentó una tasa de desempleo (TD) promedio de 10,9%, que se incrementó fuertemente en 2020 con un 18,5% en promedio, ante los efectos de las medidas restrictivas para mitigar la propagación del COVID-19 que obligaron al cierre de algunas de las actividades económicas y otras medidas sanitarias que afectaron el mercado laboral. Este deterioro estuvo acompañado de una disminución de 9,2 puntos porcentuales (pp) en tasa de ocupación (TO) que llegó a un 54% y una reducción de 4,7 pp de la tasa global de participación (TGP) que se ubicó 66,3%.

Gráfica 3. Principales indicadores del mercado laboral
Trimestre móvil (%)



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Con el fuerte dinamismo de la actividad productiva en 2021 y 2022 se registró una mayor reducción de la tasa de desempleo, dada la recuperación gradual del empleo en 2021, y con una mayor generación de empleo en el año 2022. La tasa de desempleo de Bogotá presentó una reducción al ubicarse en 11,4% en promedio en 2022, menor en 4,7 pp a la del año 2021 (16,2% en promedio), sin embargo, por

encima de la registrada antes de la pandemia, de 10,9% en promedio para el año 2019. La reducción anual de la tasa de desempleo en 2022 se explicó principalmente por mayor ocupación, dado el aumento anual de 2,7 pp de la demanda laboral (TO), acompañado por una disminución anual de 0,6 pp en la oferta laboral (TGP).

Durante el año 2023, la tasa de desempleo en la capital del país registró una tendencia decreciente, considerando que en el trimestre móvil a septiembre ya registró una tasa de un sólo dígito (9,7%). Dicho resultado fue similar al presentado en 13 ciudades (9,7%), y superior al registrado en las 7 principales ciudades del país (9,5%), y cercano al registrado en el total nacional (9,4%) (Gráfico 3).

En Bogotá por su parte, históricamente se ha registrado la proporción de ocupados informales² más baja del país. En el trimestre móvil a agosto de 2023, los ocupados formales registraron un aumento anual en 295 mil personas, incremento de 11,9% anual, para un total de 2,8 millones ocupados formales, lo que equivale al 67,1% de la población ocupada en Bogotá. Por su parte, la población ocupada informal aumentó anualmente en 67 mil personas en el período analizado, llegando a 1,4 millones, lo que representa el 32,9% del total de la población ocupada de la ciudad (4,1 millones), inferior en 1,4 pp a la reportada en el mismo trimestre del año anterior (34,3%), y siendo el dato más bajo entre las 23 principales ciudades del país.

1.4 Perspectivas económicas nacionales y distritales

Teniendo en cuenta la evolución reciente de la economía mundial y nacional caracterizadas por una desaceleración gradual, inflación elevada, una política monetaria restrictiva, bajos niveles de ahorro, reducción de inversión a nivel nacional en el primer semestre de 2023, y menor dinamismo de la demanda interna, se proyectaba que el crecimiento de la economía de Bogotá se ubicaría en 2,0% en 2023 y en 2,5% en 2024³, luego del fuerte y acelerado crecimiento de la ciudad en los años 2021 (11,3%) y 2022 (9,5%). Dicha proyección de crecimiento del PIB de la ciudad sería superior al crecimiento proyectado de la economía colombiana que se ubicaría en 1,8% en 2023 y 1,5% en 2024⁴.

El mayor crecimiento previsto de la economía de Bogotá en comparación con la evolución de la economía nacional se explica por mayor inversión en infraestructura en proyectos de movilidad que se adelantan actualmente en la ciudad. En particular, para cumplir con el avance y finalización que se proyecta de los grandes proyectos como la Troncal Avenida 68, Corredor Calle 13 y Primera Línea del Metro de Bogotá. Esto principalmente, y como parte del esfuerzo contra cíclico que ha realizado el Distrito con inversión en los años recientes para contribuir a un mayor dinamismo de crecimiento económico y generación de empleo en la ciudad.

² Los informales son todas aquellas personas que trabajan en empresas que no cuentan con registro mercantil y que tampoco pueden ser clasificadas como cuasisociedades. Adicionalmente, incluyen a todos los asalariados o empleados domésticos que no cuentan con cotizaciones a salud ni pensión.

³ Cálculos Secretaría Distrital de Hacienda (SDH) – Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales (DEEF).

⁴ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023, junio de 2023.

2. Aspectos relevantes de la situación fiscal de la Administración Central de Bogotá

Durante los últimos cuatro años, y debido al choque de oferta y demanda que produjo la pandemia del COVID-19, la Administración Distrital concentró sus esfuerzos en cuidar y reactivar ágilmente la actividad productiva a través de una política fiscal y tributaria que brindó liquidez a hogares y empresas, preservando el empleo y el tejido empresarial, y dirigiendo recursos hacia la atención de necesidades inmediatas derivadas de la pandemia.

La Administración Distrital consciente de las limitaciones en la capacidad de generación de ingresos por parte de hogares y empresas como consecuencia de las restricciones a la movilidad establecidas por los gobiernos Nacional y Distrital, presentó a consideración del Concejo de Bogotá el aprobado Acuerdo Distrital 780 de 2020 que incluyó incentivos para la reactivación económica y la formalización empresarial en el Distrito Capital.

El mencionado Acuerdo Distrital, sumado a las medidas adoptadas por la Administración para aplazar los vencimientos de los impuestos distritales aunado a la suspensión de términos administrativos, permitió que los contribuyentes pudieran cumplir con la declaración y pago de sus obligaciones tributarias de forma oportuna, diferida y sin intereses. Adicionalmente, introdujo un conjunto de condiciones para favorecer la formalización empresarial en el Distrito Capital, en línea con la política de formalización empresarial que quedó expresamente consignada en el Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024: “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”.

Es así como en el período 2020-2023 la Secretaría Distrital de Hacienda ha cumplido con las metas de recaudo tributario que han sido consignadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Distrito, exceptuando el año 2020 en el que la ejecución de la mencionada meta se situó en el 93%.

Ahora bien, con el fin de proveer bienes públicos locales por parte de los entes territoriales que contribuyan a construir tejido social, capacidad institucional y desarrollo económico en departamentos y municipios, los gobiernos locales requieren recursos estables mediante el fortalecimiento del recaudo tributario local.

En el caso del Distrito Capital, se presentan algunas oportunidades de mejora para que su recaudo sea sostenible en el mediano plazo, para que su estructura sea más eficiente mediante la eliminación de inequidades horizontales, y para que exista una adecuada provisión de bienes públicos a través de la internalización de externalidades positivas y negativas.

En la siguiente sección se abordarán estas temáticas asociadas a los principales impuestos de la ciudad.

2.1 Ingresos tributarios

En la Tabla 1 se presenta el recaudo tributario del Distrito Capital correspondiente al periodo 2016-2023(py) a precios corrientes y a precios constantes de 2022.

Tabla 1. Ingresos Tributarios 2013 -2023(py)

Impuesto	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023(py)
Predial Unificado	2.729.654	3.007.738	3.273.448	3.532.513	3.476.331	3.674.599	3.763.703	4.309.904
Vehículos Automotores	671.378	754.917	798.889	862.578	867.833	963.348	1.011.166	1.206.132
Industria y Comercio	3.452.660	3.549.395	3.750.315	4.030.288	3.806.276	4.258.837	5.674.750	6.767.514
Otros Impuestos	1.051.911	1.108.482	1.260.324	1.424.003	1.103.700	1.265.760	1.533.622	1.634.516
Total	7.905.603	8.420.532	9.082.976	9.849.382	9.254.140	10.162.544	11.983.242	13.918.066

Fuente: Dirección de Impuestos de Bogotá. Cifras en millones de pesos a precios corrientes.

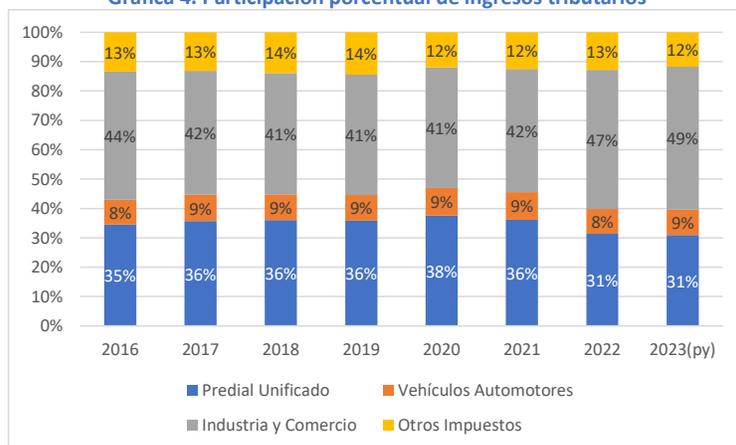
Impuesto	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023(py)
Predial Unificado	3.694.294	3.910.704	4.125.008	4.288.504	4.153.428	4.156.706	3.763.703	3.855.702
Vehículos Automotores	908.638	981.554	1.006.713	1.047.178	1.036.864	1.089.739	1.011.166	1.079.023
Industria y Comercio	4.672.806	4.614.974	4.725.928	4.892.807	4.547.637	4.817.596	5.674.750	6.054.316
Otros Impuestos	1.423.649	1.441.264	1.588.187	1.728.753	1.318.671	1.431.828	1.533.622	1.462.262
Total	10.699.387	10.948.495	11.445.836	11.957.241	11.056.601	11.495.870	11.983.242	12.451.303

Fuente: Dirección de Impuestos de Bogotá. Cifras en millones de pesos a precios constantes de 2022.

Con excepción del año 2020, el recaudo tributario del Distrito Capital ha tenido crecimientos reales positivos en los últimos 7 años, inclusive, en el año 2022, en el que la inflación anual acumulada a diciembre ascendió a 13,1%.

Ahora bien, en cuanto a la participación del recaudo de los principales impuestos distritales respecto del total del recaudo tributario, se observa en la Gráfica 4 que el impuesto sobre vehículos automotores ha mantenido una participación entre el 8 y el 9 por ciento, mientras que el impuesto predial unificado, que hasta el año 2021 representó el 36% del total del recaudo tributario, en 2022 y en 2023 pasa a representar el 31% del recaudo tributario total, ganando participación el impuesto de industria y comercio.

Gráfica 4. Participación porcentual de ingresos tributarios



Fuente: Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá.

Tabla 2. Evasión Impuestos Distritales

Año	Evasión Predial	Evasión Vehículos	Evasión ICA (t-1)
2013	12,5%	16,1%	13,50%
2014	12,0%	15,5%	15,50%
2015	10,7%	14,7%	22,30%
2016	8,8%	14,79%	23,30%
2017	15,3%	13,7%	22,8%
2018	15,3%	14,5%	22,5%
2019	13,7%	17,1%	21,3%
2020	18,85%	19,28%	23,00%
2021	17,06%	18,09%	23,90%
2022	16,55%	19,71%	17,10%

Fuente: Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá.



Desde el año 2017 cuando entró en vigencia el sistema mixto de facturación y declaración de los impuestos a la propiedad, los niveles de evasión de los impuestos predial unificado y vehículos automotores, se han mantenido en niveles que en ningún caso exceden el 20% del recaudo potencial.

En el año 2020 se produjo un deterioro de los indicadores estratégicos de cumplimiento y evasión, en atención a la pandemia del COVID-19 que limitó considerablemente la capacidad de generación de ingresos de hogares y empresas, y, en consecuencia, se produjo un incremento de la cartera tributaria.

Sobre el particular es preciso señalar que, en el año 2021, y con el fin de motivar una normalización de obligaciones tributarias incumplidas, el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo 816 de 2021 aprobó una reducción del 100% en sanciones e intereses respecto de obligaciones tributarias que hubieren entrado en mora durante el periodo de emergencia sanitaria decretado por el Gobierno Nacional.

2.1.1 Impuesto Predial

La facultad de gravar la propiedad inmueble en Colombia ha sido producto de la potestad otorgada a los municipios por la Constitución Política en su artículo 317, que se constituye como sustento del tributo. En Bogotá, el impuesto predial unificado está regulado por lo dispuesto en la Ley 44 de 1990, la Ley 601 de 2000, el Decreto Ley 1421 de 1993, el artículo 23 de la Ley 1450 de 2010, el Decreto Distrital 352 de 2002, el Decreto Distrital 807 de 1993 y los Acuerdos Distritales 105 de 2003, 426 de 2009, 648 de 2016, 756 de 2019, 780 de 2020 y 897 de 2022.

La liquidación del impuesto predial unificado puede expresarse como:

$$IPU_t^i = (AV_t^i * TA_t^i) - DI_t^i$$

Donde para el período t, y el predio i:

- AV es el avalúo catastral vigente con corte 1 de enero.
- TA es la tarifa correspondiente según el destino hacendario y el avalúo catastral, entre otros.

- DI es el descuento por incremento diferencial resultante de aplicar el límite máximo de crecimiento del impuesto.

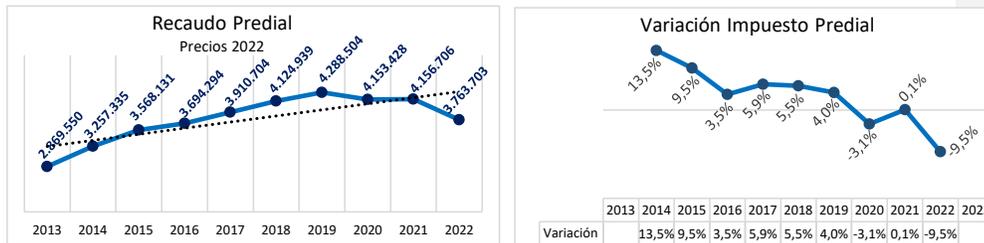
Los límites de crecimiento del impuesto predial unificado vigentes y aplicables con carácter preferencial para la liquidación del impuesto del año gravable 2023 son los siguientes y están contenidos en la Ley 1995 de 2019, el Acuerdo Distrital 756 de 2019 y el Acuerdo 648 de 2016:

DESTINO	ESTRATO	AVALÚO	TOPE EN 2023
Residencial	1 y 2	Hasta 135 SMMLV	10%
Residencial		Hasta 335 SMMLV	15%
Residencial		> 350 SMMLV y <= 450 SMMLV	17,53%
Residencial		> 450 SMMLV	17,53%
No Residencial			20,53%

Los mencionados límites de crecimiento del impuesto predial estarán vigentes de forma indefinida según lo contenido en el parágrafo 3 del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023.

Dichos límites de crecimiento, conocidos como “topes”, sumados a los niveles de inflación de los años 2022 y 2023, han limitado el potencial de crecimiento del recaudo del impuesto predial, alcanzando incluso variaciones reales negativas del recaudo en el año 2022, y se proyecta que ocurra algo similar en 2023.

Gráfica 5. Recaudo y variación del impuesto predial



Fuente: Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá.

Una revisión de los “topes” frente a la dinámica reciente del impuesto es una actividad que se recomienda adelantar en 2024.

Sin perjuicio de lo anterior, y para favorecer el crecimiento real del recaudo de este tributo a través de una mejora en su progresividad, se puede considerar una modificación de las tarifas para los predios comerciales estableciendo rangos tarifarios adicionales buscando guardar correspondencia con las tarifas de los predios residenciales.

Finalmente, sobre el impuesto predial unificado, existe un generalizado consenso sobre los efectos positivos del proceso de actualización catastral permanente que adelanta todos los años la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD. Esto permite que la Administración Tributaria disponga de información confiable y oportuna sobre la realidad física, jurídica y económica del inventario de predios que conforman el Distrito Capital.

Comportamiento del mercado Inmobiliario y del Censo inmobiliario de Bogotá

El sector de la construcción en Bogotá, en el periodo más reciente, ha experimentado una coyuntura que ha afectado la oferta y demanda de espacio construido, así como sus precios. Entre los factores más relevantes se destacan los costos de los insumos y de la mano de obra, el nivel de inflación, las tasas de interés y el bajo crecimiento de la economía que persiste en algunos sectores tras la fuerte contracción de 2020 por causa de la crisis sanitaria.

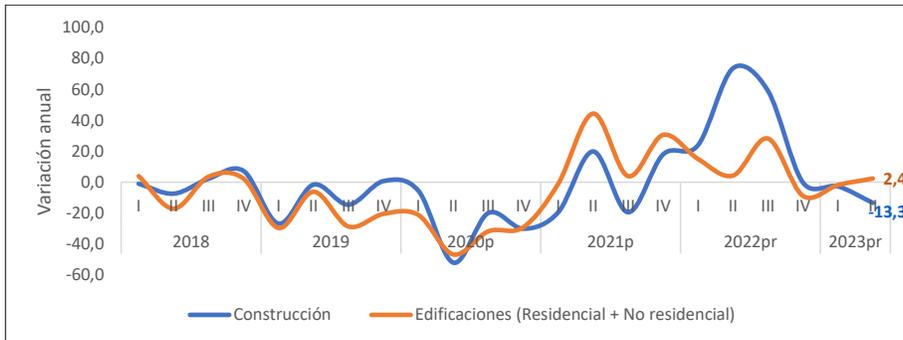
Con base en las cifras de licenciamiento de la ciudad y de culminaciones, y a pesar de las proyecciones de caídas en indicadores tan importantes como el de ventas al cierre de 2023, se espera que entre 2023 y 2025 la construcción de vivienda (en términos de culminaciones) presente variaciones positivas, caso contrario de los destinos no residenciales, es decir oficinas, bodegas y locales, en los que no se observa aún recuperación en los diferentes indicadores.

Esta tendencia resulta relevante toda vez que el comportamiento del mercado inmobiliario es determinante en la cantidad de nuevos predios que se incorporan cada año a la ciudad, así como en los precios de mercado que son base para el cálculo del valor catastral del inventario predial. A continuación, se detalla esta situación.

PIB de la Construcción

En el segundo trimestre de 2023 el PIB de Bogotá registró una leve variación anual de 0,2%, tras nueve trimestres consecutivos de crecimiento positivos. Este resultado estuvo soportado en el crecimiento en siete de doce actividades económicas; como parte de los 5 restantes que decrecieron, *Construcción* (ver gráfica 6) presentó una contracción de -13,3%. A su vez, como parte de la construcción, las obras civiles mostraron decrecimientos de -32,4%, mientras que edificaciones (vivienda y no residencial) creció un 2,4%.

Gráfica 6. PIB de la construcción y de edificaciones de Bogotá (variación anual)



Fuente: Dane

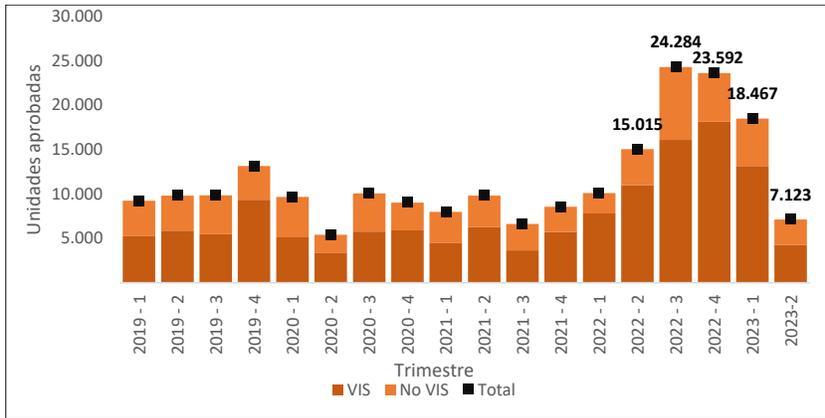
Mercado de vivienda de Bogotá

Las culminaciones de vivienda vienen creciendo debido a la terminación de obras que vieron afectados sus tiempos de obra por las restricciones de la pandemia y por los costos de la construcción. De acuerdo con los datos anuales de unidades culminadas del CEED Dane, mientras en 2021 se construyeron 24.244 unidades, en 2022 30.198 y en 2023, 31.821 unidades.

Con el fin de hacer una aproximación a la dinámica de los siguientes trimestres se revisaron los indicadores de área en proceso y licencias. Con el primero se encuentra que el área nueva en proceso aumentó 25% en el primer semestre de 2023 frente al semestre anterior, lo que podría incrementar el área culminada al cierre del año y por tanto de las unidades de vivienda.

De acuerdo con las cifras de licencias, como se observa en la gráfica 7, en el segundo trimestre de 2023 se aprobaron 7.123 unidades para vivienda nueva (equivalentes a 564.637 m²), con una variación de -53% frente a igual trimestre del año anterior. A pesar de esta reducción, la ciudad en los cuatro trimestres anteriores registró en promedio 20.340 unidades de las cuales 72% corresponden a vivienda de interés social (VIS), niveles no vistos desde años atrás y que se deberán materializar entre el segundo semestre de 2023 y el año 2024 y 2025. De esta forma, en un corto plazo los indicadores de iniciaciones y culminaciones podrían presentar dinámicas positivas.

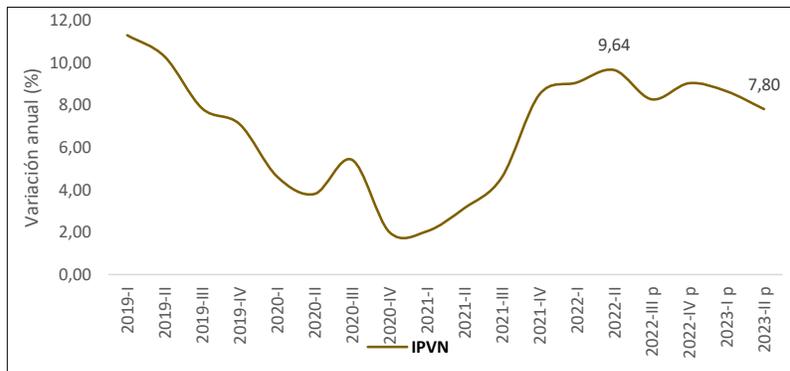
Gráfica 7. Área aprobada (metros cuadrados) con destino residencial



Fuente: ELIC-Dane

De acuerdo con Camacol B&C (Memorias del Seminario de Actividad Edificadora 2023), el mercado de la vivienda nueva ha venido presentando ajustes en los ritmos de ventas y volúmenes de transacciones durante 2023. Al tiempo, el Índice de Precios de la Vivienda Nueva del Dane (IPVN) comienza a reflejar menores tasas de crecimiento de los precios: si bien creció 7,80% al segundo trimestre de 2023, lo hizo 1,8 puntos porcentuales por debajo del crecimiento registrado un año atrás (ver gráfica 8).

Gráfica 8. Índices de Precios de la vivienda de Bogotá



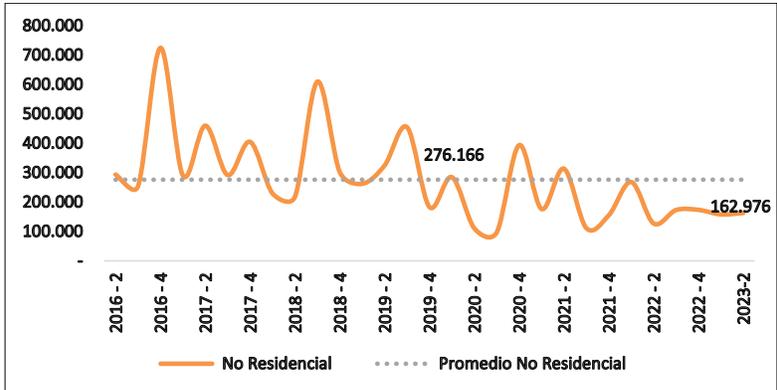
Fuente: Dane

Mercado No residencial de Bogotá

Por su parte, como se observa en la gráfica 9, el área culminada conjunta de los destinos no residenciales aún se encuentra por debajo de los niveles prepandemia. Esta baja generación de espacio construido se concentra principalmente en oficinas y hoteles, segmentos en los que el área construida

de los últimos doce meses a junio representa tan sólo el 5% de lo que se culminó cuatro años atrás (en 2019).

Gráfica 9. Área culminada (metros cuadrados) destinos no residenciales Bogotá

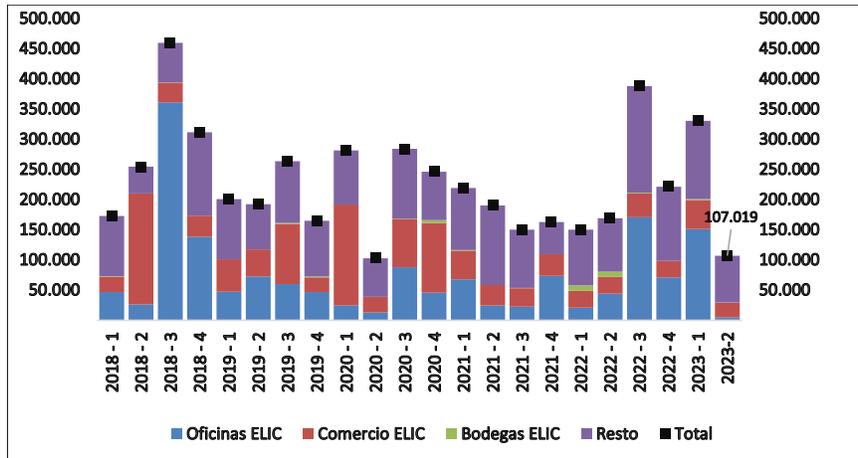


Fuente CEED DANE

Los datos de licencias para destinos no residenciales (ver gráfica 10), permiten observar que si bien se presentaron algunos repuntes en los trimestres 2022-3 y 2023-1, en el segundo trimestre de 2023 de nuevo hay retorno a un nivel bajo de 107.019 m²; el dato más bajo después de pandemia. Por destinos, mientras que en el último año se registra un menor peso del comercio y las bodegas dentro del total de área aprobada, en aquellos no comerciales, agrupados en “otros”, tales como educación, salud, social-recreacional y religiosos, hay una dinámica más estable y de mejor desempeño.

Lo anterior está estrechamente relacionado con los cambios que se aceleraron o profundizaron tras la pandemia, especialmente en destinos comercializables como oficinas y comercio, segmentos en los que se afianzan cada vez más los esquemas de único propietario enfocados al arriendo, consumo de espacio flexible (como es el caso de coworking para oficinas) y la digitalización de sectores económicos y esquemas de trabajo híbrido que reducen la demanda por este tipo de espacios.

Gráfica 10. Área aprobada (metros cuadrados) destinos no residenciales



Fuente: ELIC-Dane

Finalmente, de acuerdo con los datos del Libertador Index a junio de 2023 se registraron variaciones anuales de los precios de arriendo de +9,9%, +9,3% y +8,9⁵ en bodegas, locales y oficinas.

En cuanto a precios de venta, de acuerdo con los informes de Colliers Q2 2023⁶, en locales (en centros comerciales) al segundo trimestre de 2023 se registró una variación anual de +12%. Particularmente en oficinas, donde coexisten bajos niveles de producción y bajos niveles de demanda, se han estabilizado las tasas de vacancia (a 11,4%), ocasionando un mejor comportamiento de los precios, tal y como se reportan en los informes de JLL Colombia para el primer semestre de 2023⁷.

Valor Catastral de Bogotá

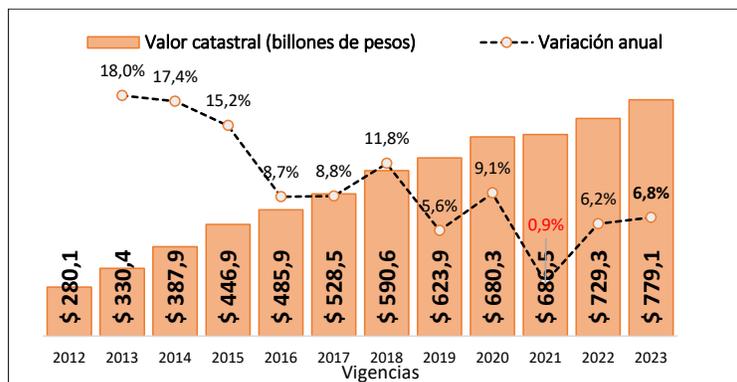
El ejercicio de actualización catastral que se viene realizando anualmente desde hace más de diez años ha permitido que la base gravable de la ciudad aumente a través del tiempo, así para la vigencia 2023 el valor de los predios ascendió a \$779,1 billones de pesos. Sin embargo, la variación anual más baja del valor catastral se registró en 2021, cuando la UAECD, por restricciones relacionadas con la pandemia, realizó únicamente proceso de conservación (obteniendo un ligero crecimiento de +0,9% frente a la vigencia anterior), tal como se muestra en la gráfica 11.

Gráfica 11. Valor catastral de Bogotá vigencias 2012 a 2023

⁵ <https://vision.davivienda.com/public/assets/el-libertador-rent-index--062023-1690240344879.pdf>

⁶ https://issuu.com/collierscolombiam/docs/retail_bog_q2_free?fr=xKAE9_zU1NQ

⁷ <https://www.jll.com.co/es/trends-and-insights/research/bogota-informe-oficinas>



Fuente: UAED. Sistema Integrado de Información Catastral – SIIC

Las variaciones anuales del valor catastral han sido positivas en términos nominales, no obstante, con el nivel de inflación de 2022 que superó los dos dígitos, el resultado es un decrecimiento real. Este impacto en el valor catastral de la ciudad se minimiza en la medida que en Bogotá no hay rezago en su actualización catastral dado el proceso permanente que realiza la UAED.

Para la vigencia 2024, cuando se espera se mantenga la tendencia de crecimiento de las culminaciones de vivienda y variaciones moderadas en los precios, el efecto externo de la inflación será determinante para el crecimiento real del valor catastral y también del recaudo del impuesto predial, aunque este último depende de otros aspectos adicionales tales como los límites de crecimiento, las políticas de descuento, la cultura de pago, entre otros.

Implicaciones identificadas

Del análisis del mercado inmobiliario y su relación comportamiento del inventario predial de la ciudad se concluye que:

- Las siguientes dos vigencias podrían reflejar mayores tasas de incorporación de nuevos predios y de área construida residencial, teniendo en cuenta el repunte en licenciamiento observado en 2022, el comportamiento de las culminaciones y los niveles recientes de área nueva en construcción. En consecuencia, es necesario fortalecer la capacidad para que la UAED pueda atender el 100% de las solicitudes relacionadas con incorporación de construcciones, cambios de uso y destino, incorporación de predios informales y en general los englobes y desenglobes en propiedad horizontal y no propiedad horizontal.
- Los destinos no residenciales seguirán presentando un bajo aporte en la generación de espacio construido, de acuerdo con la tendencia mostrada en el último año.
- Los precios del mercado inmobiliario y el valor catastral podrán moderar sus tasas de crecimiento nominales en el evento que persista niveles altos de inflación.
- El mercado inmobiliario viene presentando cambios en la manera como se ofertan los inmuebles en la ciudad. Por ejemplo, en el no residencial se han afianzado los esquemas de único propietario (para alquiler), lo cual implica un menor volumen de información de precios de venta disponible

para los ejercicios valuatorios. En este sentido la entidad se deberá preparar para la innovación en los sistemas de captura de información que permitan la aplicación de métodos de valoración.

2.1.2 Impuesto de Vehículos Automotores

El impuesto sobre los vehículos automotores grava la propiedad del vehículo teniendo en cuenta el avalúo comercial como base gravable. A partir de este valor, la normatividad define las tarifas que van desde el 0,5% hasta el 3,5% dependiendo del tipo de vehículo y su uso. Además, con la creación de la Región Metropolitana, esta tarifa aumentó en 0,2% para aquellos vehículos matriculados en Bogotá y Cundinamarca. De esta forma, es evidente que el impuesto actual no tiene en cuenta factores ambientales en el impuesto, salvo por las tarifas preferenciales para vehículos híbridos y eléctricos conforme a lo establecido en la Ley 1964 de 2019 y tratamientos preferenciales como los establecidos en el Acuerdo 780 de 2020 para el caso de Bogotá.

Los impuestos sobre los vehículos de carretera se han ido adaptando en el mundo de forma progresiva para influir en el comportamiento de los consumidores y frenar las externalidades del transporte, en particular las externalidades ambientales y climáticas.

En cerca de un tercio de los países de la OCDE (Australia, Bélgica, Canadá, Chile, Colombia, Japón, México, Países Bajos, Polonia, Portugal, España, Suiza y Estados Unidos) los impuestos locales se aplican a la propiedad o al uso del vehículo automotor. Esto es, cerca de dos tercios de los países de la OCDE incluyen las emisiones de CO2 en los criterios para evaluar estos impuestos y/o para aplicar la exención a los vehículos híbridos y eléctricos.

Teniendo en cuenta que la tendencia mundial se dirige a la creación de impuestos verdes, y entendiendo la necesidad para la ciudad de establecer incentivos al uso de tecnologías más amigables con el medio ambiente y de desincentivar las tecnologías más contaminantes, se recomienda a la nueva administración la creación de una sobretasa ambiental por contaminación, la cual podría tener una base gravable asociada a un factor ambiental que definiría la autoridad ambiental competente, de tal forma que no solo se considere la propiedad y el avalúo comercial dentro de la base de cálculo, sino que se tengan en cuenta factores adicionales que favorezcan al medio ambiente. La propuesta que se realice deberá estar enfocada en obtener ingresos adicionales y contribuir a renovar la flota automotriz a la vez que se reducen las emisiones contaminantes.

Lo anterior, sin dejar de lado las potenciales pérdidas de bienestar que se podrían generar en los hogares de menores ingresos por la introducción de un impuesto al carbono, como lo sería la sobretasa ambiental propuesta.

2.1.3 Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros (ICA)

El impuesto de industria y comercio ha sido ampliamente criticado por cuanto contraría el principio de equidad horizontal al gravar los ingresos brutos y no los márgenes de ganancia producto de la realización de una actividad económica; sin embargo, a pesar de las discusiones teóricas sobre la pertinencia de este tributo, en Bogotá D.C., en 2023, se prevé que el recaudo del ICA represente el 50% del total del recaudo tributario.

Adicionalmente, las nuevas dinámicas económicas han propiciado el auge de un sinnúmero de actividades digitales que no se encuentran expresamente descritas por las normas tributarias vigentes, lo que plantea la necesidad de revisar la Ley 14 de 1983 con el fin de incluir la economía digital en la tributación, para generar mayores ingresos y para que reemplacen los ingresos recaudados por otras actividades económicas que han menguado.

Las modificaciones que se recomiendan realizar al ICA deben estar enfocadas en el fortalecimiento del tributo, dentro de las que se destacan:

1. Establecer tarifas en función de ingresos y no de actividad.
2. Eliminar el impuesto a la publicidad exterior visual y ajustar la tarifa del impuesto complementario.
3. Definir elementos y reglas de territorialidad del impuesto a las actividades digitales.
4. Fortalecer el proceso de fiscalización en la lucha contra la evasión.

2.1.4 Estampillas

De acuerdo con el reporte CUIPO del 2021, los municipios y departamentos reciben por este impuesto ingresos cercanos a \$2,3 billones a 2021, para los municipios en promedio las estampillas representan el 20,1% de los ingresos tributarios y el 2,1% de los ingresos totales. Es importante mencionar también, que el número de estampillas por departamento es más alto que en los municipios, en promedio, tienen 4,78; incluso hay entidades que reportaron recaudo a partir de 8 estampillas. Bogotá cuenta actualmente con 4 estampillas: Pro-cultura, Pro-Personas Mayores, Universidad Pedagógica y Universidad Distrital.

Desde diferentes escenarios ya se han identificado las fallas de este tributo y se ha propuesto su eliminación. Una de las recomendaciones de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial respecto a las estampillas, fue su eliminación completa en el largo plazo (Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, 2020). Sin embargo, se entiende que debe ser un proceso progresivo, para que las entidades territoriales puedan identificar y poner en marcha otros tributos que reemplacen los ingresos provenientes de las estampillas. Dicho informe indica que las estampillas conllevan *“cargas tributarias en los contratos, lo cual acrecienta los costos de transacción. Esto es particularmente grave para los contratos de las entidades públicas, pues encarecen la provisión de servicios”*, Así mismo, limita la discrecionalidad del gasto, toda vez que tiene destinación específica en Salud, Bienestar y Universidades, como es el caso para Bogotá.

En este sentido es importante evaluar la recomendación de dicha comisión en cuanto a la eliminación del impuesto a largo plazo, teniendo en cuenta la priorización sobre aquellas estampillas que recaen en la contratación y garantizando la compensación del recurso que en este momento equivale aproximadamente al 1,2% de los ingresos tributarios.

Si bien el poder legislativo es libre de proponer Proyectos de Ley, es necesario que no se creen nuevas estampillas y que las normas que se definan frente a estos impuestos no sean para crearlas sino para mejorar algunos de los aspectos mencionados anteriormente.

De esta forma se debería valorar la posibilidad de adoptar la recomendación de la comisión de expertos en lo referente a un impuesto a las bebidas azucaradas con distribución territorial y departamental, no obstante, lo anterior, para el caso de Bogotá la disminución del recaudo podría compensarse con un aumento en la tarifa del ICA de aproximadamente el 4,8%, que permita ir eliminando progresivamente cada una de las estampillas desde el menor recaudo hasta el mayor; en este sentido se podría hacer la eliminación de un impuesto anualmente, comenzando por la estampilla de universidad pedagógica, pro-cultura y universidad distrital para los 3 primeros años.

2.2 Composición y evolución de los ingresos distritales

Desde el año 2020, los ingresos se comportaron en línea con la dinámica de la economía bogotana. A pesar de la pandemia, la administración distrital logró conservar una senda de crecimiento real de los ingresos a través de diferentes estrategias tales como el plan de reactivación económica y social que permitió alcanzar niveles óptimos de recaudo tributario y también la recuperación de la actividad económica, lo que contribuyó de manera eficaz a la generación de mayores ingresos para la ciudad, todo lo anterior aunado a la gestión de cobro y fortalecimiento de la gestión tributaria.

El distrito capital es sin duda la entidad territorial con mayores ingresos en el país. Para el año 2022 los ingresos de la Administración ascendieron a 23,8 billones de pesos al incluir la venta de activos, los recursos del balance y desembolsos⁸. Al analizar la evolución de estos se evidencian los siguientes hechos:

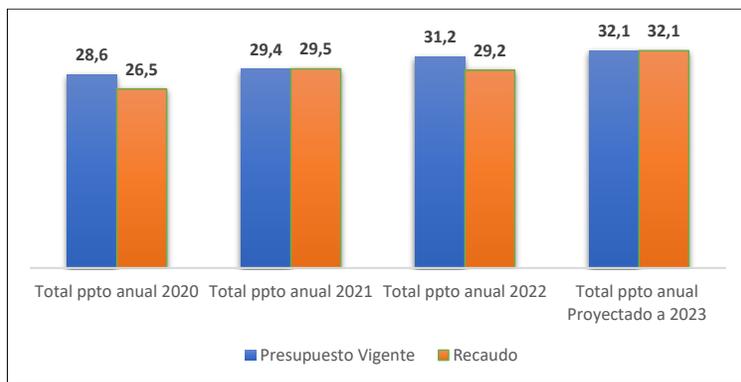
- Los impuestos tienen una participación promedio del 50,6% entre 2000 y 2022 y representan los ingresos más importantes del distrito. Respecto al ingreso total⁹ los ingresos tributarios tienen una participación de más del 60%.
- Los recursos del SGP y otras transferencias de la Nación han representado en promedio el 25% de los ingresos.
- La participación promedio de los ingresos no tributarios es del 10,1%. Para 2021 fue del 6,3% y su crecimiento promedio anual del periodo 2000-2022 fue del 26%.
- Se destaca el crecimiento de la cofinanciación en los últimos años.

De igual manera, es importante mencionar que la Secretaría Distrital de Hacienda, en el ejercicio de sus competencias, logró la aprobación de dos acuerdos de endeudamiento para financiar las metas y programas del Plan de Desarrollo Distrital por valores superiores a los 16 billones de pesos y la gestión financiera de los recursos de caja permitió la generación de rendimientos financieros con metas históricas.

Gráfica 12. Evolución de los ingresos 2020-2023 (Cifras en billones de pesos)

⁸ El ingreso total conforme al formato de la Operación Efectiva de Caja del distrito para el año 2022 ascendió a 19,2 billones de pesos.

⁹ Esta participación es calculada de acuerdo con la clasificación de ingresos de la Operación Efectiva de Caja que realiza el DNP, la cual excluye de cálculo total de ingresos, los recursos provenientes de crédito, los recursos del balance y la venta de activos.



Fuente: DDP - Corte a julio de 2023

2.2.1 Sistema General de Regalías

Teniendo en cuenta que mediante el Decreto Distrital No. 432 del 4 de octubre de 2022, se le asignaron a la Secretaría Distrital de Planeación las funciones relacionadas con el funcionamiento del Sistema General de Regalías en Bogotá D.C., a esta le corresponde adelantar la asistencia metodológica y seguimiento trimestral a los proyectos en ejecución, a fin de propender por el cumplimiento del alcance (objeto y objetivos), tiempo (tiempo aprobado de ejecución, reprogramaciones y ampliaciones de horizonte de ejecución) y costos (recursos financieros) desde su inicio hasta el cierre y liquidación conforme a la normatividad nacional que regula el sistema.

En este contexto, la Secretaría Distrital de Hacienda acompaña en términos de materia presupuestal las acciones para la incorporación de los recursos del SGR de las entidades de la administración central y la compilación de la información que reporta cada una de estas para la rendición de informes a la Contraloría General de la República en las fechas definidas para tal fin por el Ente de Control. En este sentido y teniendo en cuenta que la regulación de este le corresponde al Gobierno Nacional, quien expidió recientemente la Ley 2056 de 2020 y el Decreto Único Reglamentario 1821 del mismo año, no se han presentado requerimiento de recursos del presupuesto distrital para cubrir compromisos con cargo a estos, considerando que el sistema presupuestal del mismo prevé los mecanismos que deben adelantar las entidades ejecutoras para evitar que se presente esta situación.

2.2.2 Reforma del Sistema General de Participaciones

La participación de Bogotá en el total de recursos del SGP viene presentando una tendencia decreciente, esto se explica por la reducción de la pobreza en la ciudad, pues su medición por necesidades básicas insatisfechas (NBI) es uno de los criterios de asignación, sobre todo en los sectores de educación, salud, agua potable y alimentación escolar.

De acuerdo con las normas vigentes, cuando una entidad territorial reduce la pobreza a un ritmo más rápido que el promedio nacional, tiende a disminuir su participación relativa en las

transferencias nacionales por SGP. En Bogotá, la pobreza multidimensional bajó de 11,1% en 2012 a 3,8 % en 2022, mientras que a nivel nacional esta se redujo de 27,0% a 12,9% en los mismos años.

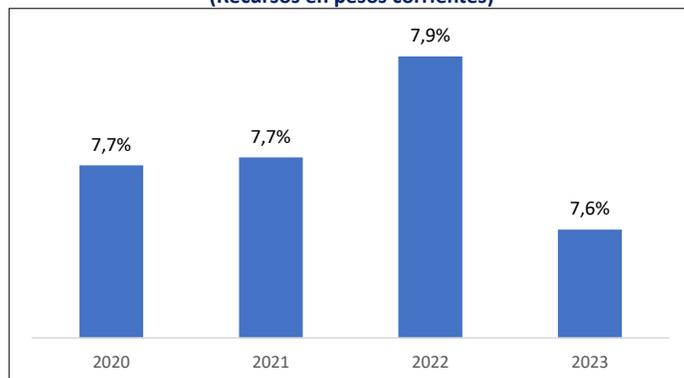
De igual manera, la disminución se explica por el comportamiento de las variables de distribución como ampliación y déficit de coberturas, en las cuales la ciudad presenta mejores índices que las demás entidades territoriales y por lo tanto no se presentan cambios significativos comparativamente entre vigencias.

Es importante tener en cuenta que en la Ley 2294 de 2023, "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", se mantiene la comisión de alto nivel, especificando:

Artículo 365°. COMISIÓN DE ALTO NIVEL ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 188 DE LA LEY 1955 DE 2019. La Comisión de Alto Nivel establecida en el artículo 188 de la Ley 1955 de 2019, liderada por el Ministerio de Hacienda. y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, se reactivará y presentará ante el Congreso de la República, un proyecto de reforma constitucional que incremente real y progresivamente recursos del Sistema General de Participaciones, para el cierre de brechas desigualdades. (Negrilla fuera de texto)

Con este contexto, a continuación, se presenta la participación de Bogotá D.C., en el total de los recursos del SGP en el periodo 2020 a 2023 por cada uno de los sectores y su distribución:

**Gráfica 13. Participación de Bogotá en el SGP % 2020 – 2023
(Recursos en pesos corrientes)**



Fuente: SICODIS – DNP. Incluye las 12/12 y los recursos del FONPET.
Cálculos: SHD-DDP- SASP

**Tabla 3. Participación Bogotá D.C en Distribución Sectorial SGP % 2020-2023
(Recursos en pesos corrientes)**

Concepto	2020	2021	2022	2023
Educación	9,3%	9,0%	9,4%	8,9%
Prestación Servicios	9,3%	9,0%	9,4%	8,9%
Calidad	8,4%	8,2%	7,8%	7,8%
Salud	5,6%	6,3%	6,2%	6,6%
Régimen Subsidiado	5,3%	6,2%	6,0%	6,5%
Salud Pública	10,0%	9,7%	9,8%	9,9%
Subsidio a la Oferta	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Agua Potable	6,2%	5,5%	5,2%	5,0%
Propósito General	5,1%	5,1%	5,1%	5,1%
Libre Destinación	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Deporte	10,2%	10,1%	10,2%	10,1%
Cultura	10,2%	10,1%	10,2%	10,1%
Libre Inversión	6,8%	6,9%	7,0%	6,9%
Fonpet	17,0%	11,6%	11,4%	11,8%
Alimentación Escolar	3,8%	3,3%	3,1%	3,1%
Fonpet Asignaciones Especiales	10,7%	11,0%	10,9%	
Primera Infancia				
Total SGP	7,7%	7,7%	7,9%	7,7%

Fuente: SICODIS – DNP. Incluye las 12/12 y los recursos del FONPET.
Cálculos: SHD-DDP- SASP

2.3 Inflexibilidad de los gastos

Las inflexibilidades más relevantes son los gastos recurrentes del presupuesto de inversión los cuales se describen a continuación:

2.3.1 Gastos recurrentes de inversión

Estos gastos son generados cada año por el mantenimiento y la operación del capital físico de la ciudad, así como por programas permanentes de asistencia y bienestar social, dentro de los cuales se destacan los subsidios y las nóminas del personal docente y del sector social, al igual que los gastos operativos de los servicios misionales y de la ampliación de los horarios de atención al igual que los de mejoramiento en la calidad de la prestación de los servicios. En el siguiente gráfico se muestra el comportamiento del gasto recurrente, en los últimos 4 años.

Gráfica 14. Gasto Recurrente 2020-2023
(Billones de pesos)



Fuente: Sistema de Información Hacendario
Cálculos: SDH-DDP-SASP

Como se aprecia en la gráfica 14, se presenta una disminución en el registro del gasto recurrente en 2022, lo cual se explica principalmente por la implementación del Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y la utilización de la Clasificación Central de Productos del DANE en el detalle de los proyectos de inversión, aspecto que posibilita la identificación más desagregada del gasto, incidiendo en la clasificación y resultado de los datos.

Es necesario, señalar que, al incluir las transferencias de inversión, esta tendencia cambiaría y el porcentaje de inflexibilidad del gasto aumentaría, teniendo en cuenta el incremento en las transferencias de Inversión para el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, Mínimo Vital, Fondos de Desarrollo Local, Corporación Autónoma Regional - CAR, Fondo de Estabilización Tarifaria – FET, entre otras. Seguir racionalizando el gasto, sin afectar el mantenimiento y la operación del capital y los programas sociales, será un reto fiscal que tendrán que enfrentar las próximas administraciones, con el fin de ampliar el espacio para realizar inversión adicional.

2.3.2 Rentas de destinación específica

Los ingresos de la Administración Central incorporan rentas que financian en exclusividad gastos determinados o sustentados jurídicamente por normas, leyes o acuerdos, estas destinaciones específicas inflexibilizan la distribución y asignación del Presupuesto en razón a que se debe asignar al componente de gasto que determine el acto administrativo respectivo.

En la tabla 5 se puede observar el recaudo a 31 de agosto de 2023 de las rentas de destinación más representativas en la administración central, los cuales ascienden a 3,1 billones de pesos.

Tabla 4.Descripción Destinaciones Específicas 2023
(Miles de Millones de pesos)

Descripción Destinaciones Específicas	Presupuesto definitivo	Recaudo	%
		Miles de Millones	
Fondos de desarrollo Local 12% Ingresos Corrientes (Sin Sobretasa Gasolina)	1.447	1.162	80,3%
Otras	355	386	108,7%
Multas	207	176	84,9%
Estampillas	223	152	68,3%
50% Sobretasa Gasolina Metro	213	147	69,0%
Derechos de Tránsito 100% SEC DE MOVILIDAD	128	105	81,5%
30% Sobretasa Gasolina IDU	128	88	69,0%
Consumo de Cigarrillos y Tabaco (extranjeros)- Aseguramiento	139	82	59,2%
0.5% Tributarios-FONDIGER	57	47	81,3%
1% de ICA -IDRD	58	45	77,9%
12% Sobretasa Gasolina FDL	51	35	69,0%
8% Sobretasa Gasolina UAEMV (Malla Vial)	34	23	69,0%
Espectáculos públicos y Fondo de Pobres (Acuerdo 767/20)	19	15	82,6%
Plusvalía 100%	6	8	132,1%
Fuentes Ambientales	63	2	3,9%
Sub Total Destinaciones de Ingresos Corrientes	3.126	2.473	79,1%
Subtotal Destinaciones de Transferencias distintas a SGP	75	52	69,5%
Subtotal Destinaciones ingresos de terceros	668	645	96,7%

Descripción Destinaciones Especificas	Presupuesto definitivo	Recaudo	%
		Miles de Millones	
TOTAL	3.869	3.171	82,0%

Fecha de Corte: 31 de agosto de 2023.

Fuente: SHD-DDP-SFD

Adicionalmente, en la Tabla 4, se observa que los ingresos corrientes de libre destinación ascienden a 7,5 billones de pesos, producto de los recaudos de ingresos corrientes de la Administración Central descontado aquellas rentas de destinación específica por 3,1 billones de pesos y del SGP que asciende 2,5 billones de pesos aproximadamente.

Tabla 5. Recaudos de Destinaciones Especificas 2023
(Miles de Millones de pesos)

CONCEPTO	Presupuesto definitivo	Recaudo Miles de Millones	%
Ingresos Corrientes 31 de agosto de 2023	19.100	13.224	69,2%
Destinaciones Especificas Ingresos Corrientes y Otros Recursos del Balance	3.869	3.171	82,0%
Destinaciones Especificas de SGP y Otras	5.024	2.548	50,7%
Ingresos corrientes de libre destinación	10.207	7.505	73,5%

Fecha de Corte: 31 de agosto de 2023.

Fuente: SHD-DDP-SFD

2.3.3 Vigencias Futuras por rubro de Inversión en ejecución 2024 a 2041

En el análisis de las Vigencias Futuras (VF) se debe tener en cuenta que la administración tiene un marco normativo distinto para la autorización de las VF. Es así como el año 2020 las VF fueron aprobadas por el Concejo de la ciudad mediante Acuerdo No. 788 de 2020 en un monto de 3,1 billones de pesos y para el año 2022 tenían una ejecución del 99,97%.

Posteriormente, y de acuerdo con lo expuesto en el artículo 14° de la Ley 2116 de 202110, las Vigencias Futuras podrían ser autorizadas por el Confis, esto permitió una nueva dinámica en el uso de las VF por parte de las entidades.

Con corte a septiembre de 2023, el Distrito Capital tiene VF autorizadas por \$23 billones de pesos constantes de 2023, para el periodo 2024 a 2041. Este valor corresponde a 5,9% del PIB estimado para Bogotá en 2023 y se encuentran distribuidos en 13 solicitudes.

Tabla 6. Vigencias Futuras por entidad 2024 – 2041
(Miles de Millones de pesos 2023)

¹⁰ Por medio de la cual se modifica el decreto ley 1421 de 1993, referente al estatuto orgánico de Bogotá"

Sector	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031-2041	Total
Salud	187	260	338	240	212	212	212	1.026	2.687
Educación	435	420	382	176	79	0	0	-	1.492
Movilidad	642	640	637	939	1.598	1.580	1.581	10.437	18.054
Otros	368	240	168	79	-	-	-	-	863
Total General	1.632	1.560	1.526	1.433	1.889	1.792	1.793	11.463	23.088
Participación %	7,1	6,8	6,6	6,2	8,2	7,8	7,8	49,7	100,00

Fuente: SHD-- Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales, Dirección Distrital de Presupuesto

En términos generales, las VF autorizadas se concentran en proyectos que afectaran los siguientes 3 periodos de gobierno (85,6%), su composición se desagrega en: el 87,3% en VF ordinarias y 12,7% en VF excepcionales.

Agrupando por periodos de gobierno, el 26,6% afectará el periodo de gobierno 2024-2027, el 31,5% el periodo de gobierno 2028-2031, al respecto en este periodo se concentra un flujo significativo de vigencias futuras las cuales están destinadas a obras relacionadas con la 1 y 2 línea de metro de Bogotá, el 27,5% el periodo de gobierno 2032-2035 y el porcentaje restante 14,4% afectara los periodos de gobierno de 2036 a 2043.

Es importante señalar que el Confis Distrital fijó un límite anual para comprometer VF, equivalente a \$1,7 billones de 2018, para el período 2018-2028 y otro equivalente a 0,46% del PIB distrital anual para el periodo 2029-2047 (Acta 18 de 2017 del Confis Distrital). La siguiente tabla muestra el límite fijado por el Confis y la diferencia luego de restar los montos de VF autorizadas a 30 de septiembre de 2023, financiadas con los ingresos corrientes, evidenciando que las VF autorizadas actualmente, financiadas con ingresos corrientes definidos por la Ley 358 de 1997, se encuentran dentro del límite establecido por el Confis Distrital.

Tabla 7. Vigencias Futuras autorizadas y límite de vigencias futuras establecido por el Confis Distrital (Miles de Millones de pesos 2023)

Año	Financiadas con ingresos corrientes de la ley 358 de 1997	Límite CONFIS 2020-2028	Límite CONFIS 2029-2041 % del PIB Distrital	Diferencia límite - VF 2023-2028 financiadas con ingresos de la Ley 358 de 1997	Diferencia límite - VF 2029-2041 financiadas con ingresos de la Ley 358 de 1997 % PIB
2024	938	2.340		1.402	
2025	1.212	2.340		1.128	
2026	1.238	2.340		1.103	
2027	1.317	2.340		1.024	
2028	1.509	2.340		831	
2029	1.430		0,46		0,17
2030	1.432		0,46		0,18
2031	1.433		0,46		0,19
2032	1.434		0,46		0,20
2033	1.330		0,46		0,23
2034	1.275		0,46		0,25
2035	1.278		0,46		0,25
2036	1.085		0,46		0,29
2037	1.061		0,46		0,30

Año	Financiadas con ingresos corrientes de la ley 358 de 1997	Límite CONFIS 2020-2028	Límite CONFIS 2029-2041 % del PIB Distrital	Diferencia límite - VF 2023-2028 financiadas con ingresos de la Ley 358 de 1997	Diferencia límite - VF 2029-2041 financiadas con ingresos de la Ley 358 de 1997 % PIB
2038	293		0,46		0,42
2039	294		0,46		0,42
2040	296		0,46		0,42
2041	297		0,46		0,42

Fuente: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales, Dirección Distrital de Presupuesto

2.3.4 Escenario Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024-2034

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2024-2034 se presentará junto con el proyecto de presupuesto anual de 2024, siguiendo lo establecido por la Ley 819 de 2003. El escenario fiscal presentado en este MFMP establece una meta de balance primario para la Administración Central en 2024 de -0,6% del PIB distrital, resultado que obedece a una proyección de ingresos fiscales de \$24,33 billones y unos gastos fiscales que ascenderían a \$29,96 billones.

En cuanto a los ingresos fiscales, se espera un recaudo superior en 8,3% a los ingresos esperados para 2023. Esta dinámica estaría liderada por el recaudo de los ingresos no tributarios, que aportarían 4,7 p.p. a la variación de los ingresos totales, y mostrarían un crecimiento de 4,7% frente a 2023. Los ingresos no tributarios en 2024, por su parte, ascenderán a \$7,8 billones, representando 1,9% del PIB. Frente a 2023 se espera un aumento de 15,6%, que se explicaría principalmente por el comportamiento estimado en las transferencias corrientes, comportamiento que se explicaría principalmente por los recursos del Sistema General de Participaciones, que aportarían 79,9% del total de las transferencias.

Los recursos de capital proyectados para el cierre de 2024 sumarían \$2,7 billones, mostrando un incremento de 6,3% frente a 2023. Esta dinámica refleja el comportamiento esperado de los excedentes financieros y de los dividendos y utilidades por otras inversiones de capital.

Tabla 8. Balance Fiscal y primario de la Administración Central 2023-2024
Miles de millones de % corrientes y % PIB

Concepto	2023	2024	Var %	% PIB 2023	% PIB 2024
Ingresos	22.472	24.328	8,26	5,7	5,8
Ingresos corrientes	19.961	21.659	8,5	5,1	5,2
Tributarios	13.217	13.862	4,9	3,4	3,3
No tributarios	6.744	7.797	15,6	1,7	1,9
Recursos de capital	2.511	2.669	6,3	0,6	0,6
Gastos	27.623	27.958	1,21	7,0	6,7
Gastos de Funcionamiento	3.580	4.168	16,4	0,9	1,0
Intereses y comisiones de la deuda	923	1.255	36,0	0,2	0,3
Transferencias de la deuda y otros	187	214	14,1	0,05	0,1
Inversión	22.932	22.320	-2,7	5,8	5,3
Balance fiscal	-5.151	-3.629	29,5	-1,3	-0,9
Balance primario	-4.228	-2.374	43,8	-1,1	-0,6

1/ Corresponde a pago de bonos pensionales y aportes al fondo de contingencias

Fuente: SDH –Dirección Distrital de Tesorería Dirección Distrital de Presupuesto, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales
Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

Los gastos fiscales de la Administración Central al cierre de 2024 tendrían una variación de 1,2% frente a 2023 y representarían 6,7% del PIB distrital. Los gastos de funcionamiento se verían incrementados en 16,4%, mientras que la inversión mostraría una reducción de 2,7% frente a la inversión proyectada de 2023. El servicio de la deuda, por su parte, mostraría incrementos relacionados con los intereses y las comisiones asociados con el saldo de la deuda vigente, así como los nuevos compromisos de la deuda futura proyectada adquirir en el segundo semestre de la vigencia 2023 y en el transcurso de la vigencia del año 2024.

En el mediano plazo, el cálculo de las metas indicativas de balance primario se basa en una proyección de ingresos que incorpora los aspectos económicos y legales de cada componente, el comportamiento reciente del recaudo, la dinámica esperada de los determinantes de cada tributo, contribuciones y tasas, así como la expectativa de generación de nuevas fuentes de financiación y las estrategias de gestión de la administración. La proyección de los ingresos utiliza también algunos supuestos macroeconómicos sobre el desempeño de la economía como la inflación y la variación del PIB tanto Nacional como Distrital, acordes con escenarios de recuperación económica en el mediano plazo. Los supuestos para la economía nacional son los utilizados por el Gobierno Nacional en su Marco Fiscal de Mediano Plazo mientras que la variación del PIB de Bogotá fue estimada por la Secretaría Distrital de Hacienda.

Para el periodo 2025-2034 se estima que los ingresos tributarios presenten un crecimiento promedio de 6,2% en términos nominales (3,1% descontando el efecto de los precios). Este comportamiento estaría liderado por la dinámica esperada del ICA, que tendría una variación promedio de 6,7% entre 2025 y 2034. El comportamiento de este ingreso dependerá de la dinámica económica de la ciudad, de la cual se espera que el crecimiento real del PIB sea en promedio de 4,3%.

También se destacarían los ingresos por transferencias, que aumentarían 2,6% en promedio anualmente, y representarían en promedio 1,2% del PIB. De este total, el SGP aportará el 90%, mientras que las participaciones distintas del SGP aportarán el 9,2% del total de las transferencias y crecerían al orden de 9,3% real anual, con un promedio de 1,1% del PIB. En cuanto a los ingresos de capital, en el escenario de mediano plazo se espera un aumento promedio real anual de 0,1%, tendencia que se explica por la variación esperada en los dividendos y utilidades en el mediano plazo.

En cuanto a los gastos fiscales, de la Administración Central, se estima que en el mediano plazo muestren un crecimiento promedio real anual de 1,4%, ubicándose en promedio en 5,2% del PIB distrital. En cuanto a los gastos de funcionamiento, su cálculo se enmarca dentro de los criterios de la Ley 617 de 2000, que a partir del 2004 estableció como tope el 50% respecto de los ingresos corrientes de libre destinación. En total, se espera que estos gastos muestren una variación promedio real de 1,4% anual entre 2025 y 2034.

El servicio de la deuda, por su parte, tiene en cuenta las obligaciones sobre el saldo de la deuda vigente y las operaciones conexas a estas, así como los nuevos compromisos de la deuda futura

proyectada asociada con el cupo de endeudamiento vigente. Se espera que el servicio de la deuda en el periodo 2025-2034, incluyendo los gastos por transferencias del servicio de la deuda, muestren una variación de 0,2% real anual.

La inversión de la Administración Central en el mediano plazo se proyecta como un saldo que resulta de restar los gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda pública, de los ingresos totales proyectados. En este sentido, la inversión se dará acorde con los ingresos disponibles proyectados y en concordancia con lo planeado sobre el endeudamiento del Distrito Capital. Con base en este cálculo se prevé que la inversión aumente 1,5% promedio real anual, ubicándose en promedio en 4,1% del PIB distrital.

**Tabla 9. Balance Administración Central Distrital 2025-2034
% del PIB**

Concepto	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Ingresos	5,5	5,4	5,3	5,2	5,1	5,0	5,0	4,9	4,8	4,8
Ingresos corrientes	5,0	4,9	4,8	4,8	4,7	4,6	4,6	4,5	4,5	4,4
Tributarios	3,3	3,2	3,2	3,2	3,1	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0
No tributarios	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Recursos de capital	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Gastos	6,0	5,9	5,7	5,2	5,1	5,1	4,8	4,8	4,7	4,7
Gastos de Funcionamiento	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Intereses y comisiones de la deuda	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Transferencias de la deuda y otros 1/	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inversión	4,8	4,6	4,5	4,0	4,0	4,0	3,8	3,8	3,8	3,8
Balance Fiscal	-0,5	-0,5	-0,4	-0,1	-0,04	-0,03	0,1	0,1	0,1	0,1
Balance primario	-0,3	-0,2	-0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3

1/ Contiene transferencias para bonos pensionales y aportes al fondo de contingencias Fuente: SDH - Dirección Distrital de Presupuesto, Dirección Distrital de Tesorería, Dirección Distrital de Crédito Público y Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales. Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

2.1 Temas relevantes de impacto presupuestal para la administración

2.1.1 Sector salud: Empresas Sociales del Estado – ESE

En el Distrito Capital funcionan 4 subredes integradas de Servicios de Salud (SISS) ESE: Norte, Sur Occidente, Sur y Centro Oriente (Acuerdo Distrital 641 de 2016)¹¹. La complejidad del sector, así como el marco normativo del mismo hace que estas entidades presenten históricamente

Dificultades propias de los prestadores de servicios de salud en el actual SGSSS entre ellos:

¹¹ Por el cual se efectúa la reorganización del Sector Salud de Bogotá, Distrito Capital, se modifica el Acuerdo [257](#) de 2006 y se expiden otras disposiciones

- Falta de oportunidad y eficiencia en recaudo de los ingresos provenientes de la venta de servicios de salud atribuibles a los procesos de facturación, revisión y cobro, situación que ha venido afectando los montos y calidad de la cartera.
- Condiciones especiales y tarifas de contratación no acordes a los costos de operación.

Dichos problemas, entre otros han generado dificultades de tipo Operativo y financiero a lo largo de la vigencia como se describe a continuación:

- Continua rotación de personal que labora en las ESE dado que no es posible efectuar contrataciones de largo plazo debido a la dinámica presupuestal
- Demandas contra las ESE de manera permanente en relación con los contratos realidad que traen a la entidad un riesgo jurídico y financiero.
- Inflexibilidad de gran parte del gasto de funcionamiento y operación en especial en lo referente a servicios personales.

En la actualidad las ESE proyectan la siguiente necesidad financiera para el cierre de la vigencia:

Tabla 9. Necesidades financieras proyectadas para cierre de 2023
(Miles de Millones de pesos)

SISS	Necesidades financieras
CENTRO ORIENTE	89
NORTE	68
SUR	84
SUR OCCIDENTE	60
TOTAL	301

Fecha de Corte: tercer trimestre de 2023

Fuente: SDS- FFDS y las ESE

Retos del sector salud:

- Mejorar el recaudo efectivo y oportuno de los servicios prestados y sanear la cartera de cuentas por cobrar.
- Mejorar la participación del gobierno nacional en la financiación del régimen subsidiado y de la salud pública de tal forma que se le permita al sector la utilización de ciertas fuentes de financiación distrital en fortalecimiento de las ESE; o en su defecto gestionar con el gobierno nacional recursos para las ESE que entre otros reconozca la prestación de servicios a población migrante.
- Lograr la integralidad y especialización en la prestación de los servicios de tal forma que mejore la relación costo beneficio.
- La aplicación de la dignificación laboral y los acuerdos sindicales (Plan de Desarrollo Distrital) han traído un aumento en el gasto corriente sin tener una fuente de financiación.
- Garantizar la finalización de obras de infraestructura en los plazos acordados para así evitar que se conviertan en obras inconclusas y se debe garantizar la financiación de la futura operación.
- Saneamiento de las cuentas por pagar a proveedores.

2.1.2 Sector Educación

La mayor problemática a la que se tuvo que enfrentar el sector educación en estos últimos 4 años fue la pandemia por el COVID-19, dado que se tenía que lograr el retorno gradual, progresivo y seguro a las aulas, altos niveles de desigualdad desde los primeros años de educación y un bajo nivel de calidad en el sistema educativo.

Logros del Sector Educación:

- Fortalecimiento del Programa de Alimentación Escolar.
- Entrega acelerada de más de 100 mil tabletas para cerrar la brecha digital.
- Se ha avanzado en el desarrollo físico, cognitivo y emocional de la primera infancia.
- Se entregarán o dejarán en obra o diseño cerca de 70 nuevas sedes educativas y que beneficiarán a cerca de 60 mil estudiantes.
- Se consolidó el programa “La U en tu Colegio”, beneficiando a más de 2.000 estudiantes.
- El programa “Jóvenes a la U” logro permitió a 36.000 jóvenes al acceso a educación superior en el Distrito.
- Se cuenta con una política educativa rural, que ha beneficiado a más de 15.000 estudiantes.

Retos del sector educación:

- Garantizar el gasto recurrente de funcionamiento y operación resultante de la puesta en marcha de las nuevas sedes educativas programadas.
- Garantizar los recursos que financien el mantenimiento y la ampliación de la cobertura del programa de alimentación escolar y de movilidad.
- Garantizar los recursos que financien la construcción y adecuación de la infraestructura para la ampliación de jornada única.
- Lograr la concurrencia para respaldar el pasivo pensional de la Universidad Distrital.
- Gestionar mayores recursos de transferencias de la nación para el sector educación ya que en los últimos años, la participación porcentual de Bogotá en el SGP se ha reducido, y la ampliación del gasto se ha financiado con recursos propios del Distrito Capital.
- Contar con la infraestructura suficiente para atender a los niños del nivel pre jardín menores de 4 años en cumplimiento de la ley Educación No. 115 de 1994 *Sección Segunda; Artículos 17 y 18 Acuerdo 791 de 2020 “Por el cual se garantiza el acceso de niños y niñas a los grados de pre jardín, jardín y transición del nivel preescolar, en las instituciones educativas oficiales del distrito capital”*.
- Establecer claramente la situación de la Universidad Distrital en el Distrito como entidad que hace parte del presupuesto anual del Distrito Capital.

2.1.3 Sector Movilidad

Evolución Fondo de Estabilización Tarifaria-FET

El artículo 97 de la Ley 1955 de 2019, establece: “ (...) con el objeto de contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de transporte, a la calidad del servicio y de su infraestructura, incrementar la seguridad ciudadana, la atención y protección al usuario, al mejoramiento continuo del sistema y contar con mecanismos de gestión de la demanda, las entidades territoriales podrán establecer recursos complementarios a los ingresos por recaudo de la tarifa al usuario, que podrán ser canalizados a través de fondos de estabilización y subvención (...)”.

La principal función del Fondo de Estabilización Tarifaria – FET, es compensar la diferencia entre la tarifa técnica del sistema y la tarifa cobrada al usuario; entendida la primera como el valor del pasaje al usuario que compense todos los costos del sistema, y la segunda da el valor que el usuario puede y debe pagar.

Las necesidades de recursos adicionales están en función del comportamiento de la demanda agregada de transporte público, del comportamiento de variables macroeconómicas como la inflación, los índices de precios al productor, el salario mínimo, el precio de los combustibles, entre otros, que inciden sobre la estructura de costos del Sistema. Adicionalmente en los costos por renovación de flota (incluida la mayoría de los buses del componente troncal) con énfasis en adquisición de tecnologías de menores emisiones y la desintegración de buses del transporte colectivo TPC (chatarización) que permiten la ampliación de coberturas zonales del SITP.

Así las cosas, en los últimos 10 años los recursos dirigidos al SITP a través del Fondo de Estabilización Tarifaria se han incrementado a una tasa del 15,6% real promedio anual, pasando de \$700 mil millones (pesos de 2023), en 2013, a \$2.990.462 millones en 2023, tal como se muestra en la tabla 9.

Tabla 10. Recursos FET 2013-2023
(Miles de Millones de pesos)

Año	Valor \$	Pesos 2023
2013	405	700
2014	618	1.031
2015	640	1.000
2016	597	882
2017	675	959
2018	471	648
2019	671	890
2020	1.845	2.407
2021	2.233	2.759
2022	2.122	2.317
2023 p	2.990	2.990

p: presupuesto

Fuente: SDH-DDP

Las principales causas de ese crecimiento están dadas por:

- Costos por la nueva flota amigable con el medio ambiente.
- Baja ocupación, especialmente en la flota zonal.
- Crecimiento de la tarifa usuario por debajo del crecimiento del sistema general de precios.
- Mayor uso de medios alternos como la moto y la bicicleta.

- Crecimiento de la evasión.

Ante el creciente déficit del sistema y las mayores necesidades de recursos para su cubrimiento, se hace necesario seguir generando fuentes alternativas que surjan del sector movilidad para contribuir con su financiamiento. Actualmente, la fuente de cobro por áreas de restricción vehicular (pico y placa solidario) se continúa consolidando como una alternativa de recursos para el sistema. Por otra parte, el proyecto de parqueo en vía, que ya se encuentra en ejecución, se espera que comience a generar excedentes que se puedan destinar al FET a partir de la vigencia 2027.

Frente a estas dos fuentes, la Secretaría Distrital de Movilidad debe continuar gestionando la consecución de los recursos e impulsando las diferentes fases planeadas para cada uno de los proyectos.

Adicionalmente, el sector movilidad ha planteado otras fuentes para la financiación del FET, como la contribución por parqueaderos y los excedentes de multas de tránsito y transporte, recursos que deben seguir siendo gestionados e impulsados por el sector movilidad.

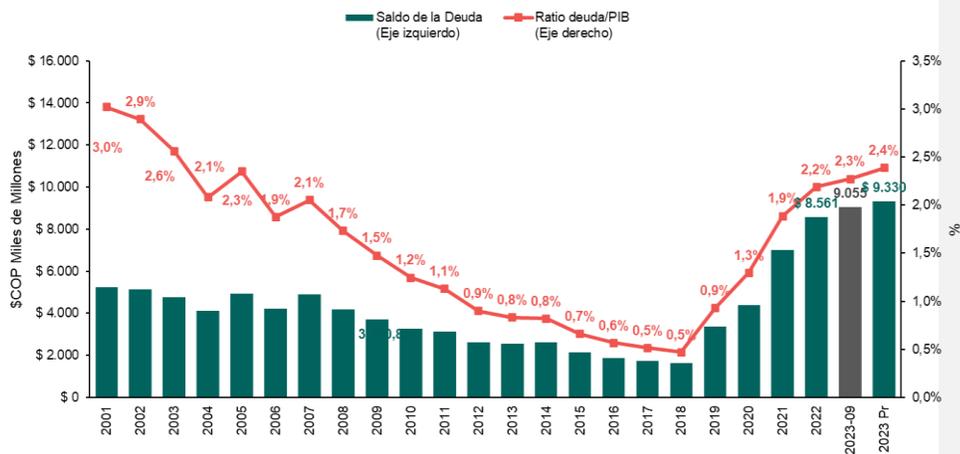
Finalmente, es importante señalar que la crisis de los sistemas de transporte público está impactando a todos los sistemas del país, por lo tanto, en mesas de trabajo con el Gobierno Nacional se está estudiando y analizando alternativas para optimizar su funcionamiento.

3. Comportamiento de la deuda

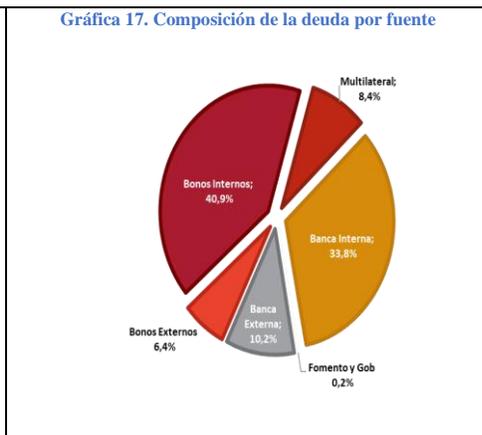
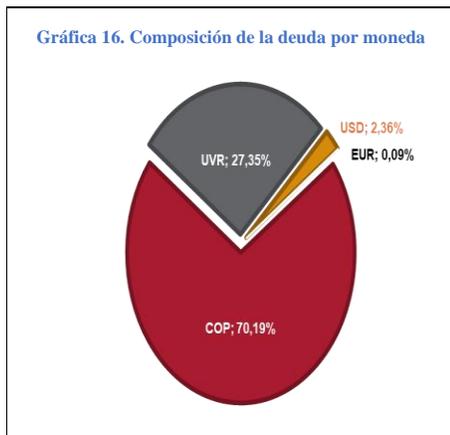
El saldo de la deuda al cierre de septiembre de 2023 fue de \$9,05 billones. Para el último bimestre del 2023, se espera el desembolso de un crédito con la Agencia Francesa de Desarrollo AFD, banca de fomento, por EUR \$100 millones con tasa subsidiada, al cual Bogotá tiene acceso gracias a la implementación de políticas públicas con enfoque de género y cambio climático. Durante 2023 se contrataron dos créditos: uno con Bancolombia y otro con el Banco de Occidente. El crédito con Bancolombia tiene un principal COP \$1 billón, distribuidos en dos tramos de COP \$0,8 billones a una tasa IBR+6,41% y COP \$0,2 billones a una tasa IBR+5,60%, 81 pb más baja, gracias al acceso del Distrito a una línea de crédito con enfoque sostenible. Por su parte el crédito con Banco de Occidente tiene un principal de COP \$0,13 billones con tasa IBR+6,44%.

Es importante mencionar que actualmente se vienen adelantando prepagos y operaciones de manejo de deuda, con el fin de reducir tanto el saldo como los costos actuales de la misma. Con estos movimientos se espera que el nivel de la deuda ascienda a COP \$9,3 billones al cierre de 2023, lo cual representa una relación deuda a PIB de 2,4%^[4]. En cuanto al pago de intereses se espera una reducción anual promedio de \$20,5 miles de millones durante los próximos 11 años.

Gráfica 15. Saldo de la deuda y razón deuda/PIB

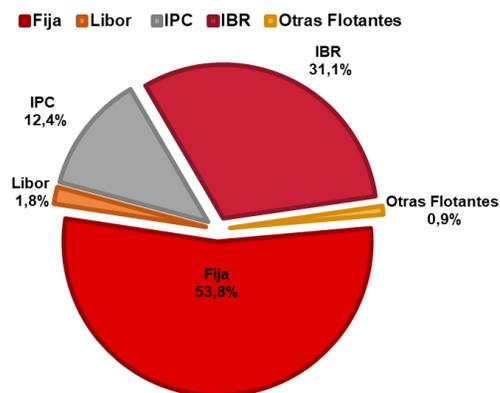


Fuente: SDH-DDCP



Gráfica 18. Composición de la deuda por tasa

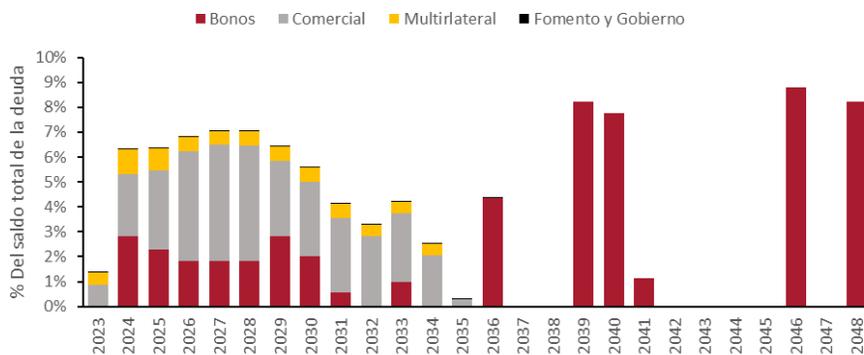
Comentado [JS1]: se incluye esta nueva grafica para tener en cuenta con las referencias cruzadas



Fuente: SDH-DDCP

La composición por moneda de la deuda evidencia la baja participación de la moneda extranjera dentro de las acreencias, esto como medida para mitigar los efectos de la depreciación del peso frente a las otras monedas en las que puede estar denominada la deuda. Por otra parte, vale la pena resaltar que la diversidad de fuentes de financiamiento, distribución que se muestra en el gráfico 17, permite una menor dependencia del mercado de capitales, particularmente en una coyuntura de bajo apetito por riesgo como la actual.

Gráfica 18. Perfil de vencimientos de la deuda por fuente



Fuente: SDH-DDCP

Respecto al perfil de vencimientos se evidencia un bajo riesgo de refinanciación dado que todas las amortizaciones anuales se encuentran por debajo del 9%.

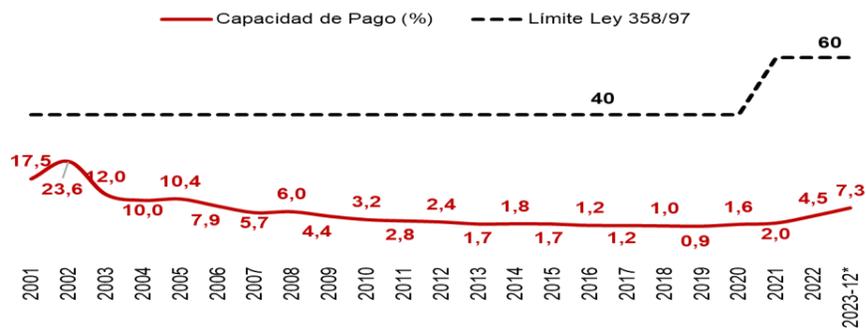
Los bonos denominados en UVR son los compromisos con los vencimientos más largos (2036, 2039, 2040, 2041, 2046 y 2048). Entre tanto los créditos con banca comercial se terminan de pagar en 2035, con pagos anuales que se aproximan entre el 2% y el 4% de la deuda vigente, y los créditos con la banca multilateral en 2034, con pagos que se aproximan entre el 0,5% y el 1% de la deuda vigente. Por último, los bonos denominados en pesos se vencen entre el 2024 y el 2033.

Actualmente Bogotá D.C. cuenta con la máxima calificación crediticia (AAA) emitida por las calificadoras BRC Ratings y Value & Risk Rating, tanto para la ciudad como emisor como para el programa de emisión y colocación de bonos. Las calificadoras destacan la capacidad de recaudo de impuestos de la ciudad, lo cual le permite mantener unas finanzas sólidas con relativa independencia de las transferencias de la nación, así como la calidad de la gobernanza del Distrito. En el ámbito internacional, Bogotá cuenta con grado de inversión asignado por Moody's Investors Service, similar calificación a la asignada a la Nación. Moody's destaca una economía distrital diversificada, lo que respalda ingresos propios elevados. De igual manera resalta la capacidad de recaudo y las sólidas prácticas de administración y gobierno.

La Ley 358 de 1997¹²¹ establece dos indicadores para monitorear el endeudamiento de las entidades territoriales. El primero hace referencia a la capacidad de pago de la deuda, su desarrollo histórico se resume en la gráfica 18. Este indicador se mide como la razón del gasto en intereses frente al ahorro operacional. Su nivel se ha mantenido en un nivel promedio de 2,37% en los últimos diez años, por debajo del límite de ley del 60%. En los últimos dos años se evidencia el aumento en el servicio de la deuda por el endurecimiento de las condiciones de financiamiento, particularmente el aumento de las tasas de interés, debido a la política monetaria contractiva desarrollada por el Banco de la República y la Reserva Federal.

El segundo indicador es el de sostenibilidad y se construye como la razón entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes. En la última década este indicador se mantuvo en un nivel promedio de 27,28%, como se observa en la gráfica 19. Aunque en el período reciente, debido a las necesidades de financiamiento de los proyectos de inversión contemplados en el PDD, el indicador presenta una tendencia alcista, no obstante, sigue manteniendo una amplia diferencia frente al límite establecido del 100%.

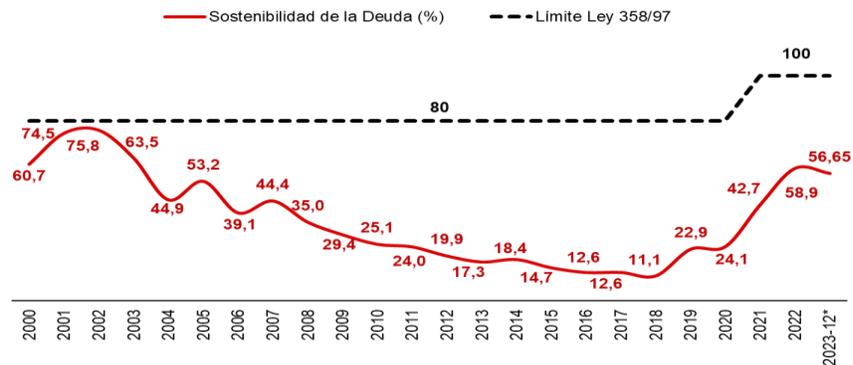
Gráfica 116. Comportamiento del indicador de capacidad de la deuda



Fuente: SDH-DDCP

*Estimado a cierre 2023

Gráfica 170. Comportamiento del indicador de sostenibilidad de la deuda



Fuente: SDH-DDCP

*Estimado a cierre de 2023

Es importante resaltar que actualmente se cuenta con un cupo de endeudamiento para realizar operaciones de crédito por COP \$15,4 billones, los cuales se irán contratando en la medida en que los proyectos de inversión financiados con fuente cupo, culminen su ejecución.

Por otra parte, durante el 2023 se ha adelantado el marco de referencia de Bonos sostenibles (Verdes y Sociales) a nivel internacional, el cual se encuentra en su etapa final de revisión para ser llevado al CONFIS Distrital para su aprobación.

En cuanto a los bonos sociales que respaldan la ejecución del programa Jóvenes a la U, se cuenta con un saldo a octubre 31 de \$117 mil millones de un total emitido de \$162 mil millones.

^[1] La relación se mide a precios constantes de septiembre de 2023 y el nivel del PIB se basa en la proyección realizada por la Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales (DEEF) para el cierre de 2023.

^[2] El Art. 30 de la Ley 2155 de 2021 modificó los límites de los indicadores. El límite para el indicador de capacidad pasó del 40% al 60%, mientras que el límite para el indicador de sostenibilidad pasó del 80% al 100%.

4. El pasivo pensional de Bogotá y el futuro del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP)

4.1 Necesidad de contar con la publicación de la actualización del pasivo pensional por parte del FONPET

El 17 de mayo de 2023, la Subdirección de Pensiones de la Dirección de Regulación Económica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público informó a FONCEP que, en Comité Actuarial, fue aprobada la base de datos remitida por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C en noviembre del 2022, con fecha de corte al 31 de diciembre del 2021. Indicó igualmente que el envío del resultado y el detalle de los cálculos actuariales se efectuará una vez se haya publicado la actualización del pasivo pensional por parte del FONPET; manifestación que fue ratificada el pasado 25 de agosto por la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social.

El no contar a la fecha con el pasivo pensional publicado y el cálculo actuarial actualizado con corte al 31 de diciembre del 2022 y 30 de junio del 2023, trae como consecuencia a nivel Distrital, la desactualización de este ítem en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024-2034 de la Administración Distrital.

No obstante, con la información del último reporte recibido en FONCEP el día 7 de diciembre de 2022 con corte diciembre de 2021, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP certifica que la Alcaldía de Bogotá cuenta con un pasivo pensional total de \$12.580.744.393.003 discriminado por sector de la siguiente forma (se transcribe del informe):

SECTOR	PASIVO PENSIONAL 31/12/2021	RECURSOS ACUMULADOS 31/12/2021	% DE COBERTURA
PROPÓSITO GENERAL*	\$ 8.106.452.982.333	\$ 3.743.324.563.727 **	46,17
EDUCACIÓN	\$ 3.673.648.295.367	\$ 26.485.378.475 **	0,72
SALUD	\$ 800.643.115.603	\$ 863.393.866.898	107,83

Tabla 11. Pasivo Pensional de Bogotá. Diciembre de 2022

* Descontado el valor de la reserva para cuotas partes pensionales, Art. 357 de la Ley 1819 de 2016.

**Valor de los aportes valorizados a 31 de diciembre de 2021 menos giros pendientes, cuando aplique.

Tabla 12. Cubrimiento y uso de los recursos del sector salud

No.	CONCEPTOS	VALOR (\$)
1	Pasivo pensional a 31/12/2021 (1)	\$800.643.115.306
2	Meta de cobertura 121% pasivo pensional (2) = 1.21 x (1)	\$968.778.169.520
3	Lotto en Línea (3)	\$500.985.914.102
4	Otros* (4)	\$362.407.952.795
5	Aportes valorizados a 31/12/2021 (5) = (3) + (4)	\$863.393.866.898
6	% Cubrimiento del Sector (6) = (5) / (1)	107,83 %
7	EXCEDENTES SECTOR (7) = (5) - (2)	\$0

* Incluye fuentes como: SGP Salud, Situado Fiscal y Rendimientos para cada caso.

Tabla 13. Cubrimiento y uso de los recursos del sector educación

No.	CONCEPTOS	VALOR (\$)
1	Pasivo pensional a 31/12/2021 (1)	\$3.673.648.295.367
2	Meta de cobertura 121% pasivo pensional (2) = 1.21 x (1)	\$4.445.114.437.394
3	Aportes valorizados a 31/12/2021 (3)	\$26.485.378.475
4	Giros pendientes* (4)	\$0
5	Aportes valorizados netos = (5) = (3-4)	\$26.485.378.475
6	% Cubrimiento del Sector (6) = (5 / 1)	0,72 %
7	Excedentes Educación brutos (7) = (5-2)	\$0
8	Excedentes generados por traslados o reserva de Propósito General (8)	\$0
9	EXCEDENTES NETOS SECTOR ** (9) = (7-8) ***	\$0

*Se le informa a la entidad territorial que tiene pendiente de la (s) vigencia (s) (N/A), el giro de recursos excedentes del Sector Educación del FONPET, autorizado mediante Resolución(es) (N/A), los cuales, una vez desembolsados, disminuyen el monto de los recursos excedentes disponibles en el sector Educación para la vigencia 2022.

** Se descuentan excedentes originados por traslados o reserva de recursos del sector Propósito General para cubrir faltantes del sector Educación del FONPET, realizados durante la vigencia anterior, en concordancia con el parágrafo transitorio 2° del artículo 2° del Decreto 2326 de 2022, por el cual se modifica el artículo 2.12.3.8.2.11 del Decreto 1068 de 2015.

*** El valor neto de los recursos excedentes del sector Educación del FONPET a reconocer a la entidad territorial puede disminuir dependiendo del valor del saldo en cuenta, la disponibilidad de las fuentes y/o el valor de la Unidad FONPET, al momento de expedición de la resolución o al momento del giro de dichos recursos.

Tabla 14. Información FOMAG*

No.	CONCEPTO	VALOR (\$)
1	Cálculo actuarial FOMAG (1)	\$3.797.075.644.585

2	Aportes efectuados años anteriores (2)	\$123.427.349.218
---	--	-------------------

*Cuando la diferencia entre el cálculo actuarial FOMAG y los aportes efectuados años anteriores sea negativo, el FOMAG deberá reintegrar dichos recursos a la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET, mediante el procedimiento establecido para tal fin, de acuerdo con el Artículo 40 de la Ley 2159 de 2021. "...En caso de que por efecto de la actualización de los cálculos actuariales de las entidades territoriales resulten giros superiores al pasivo pensional, estos serán abonados en la vigencia fiscal siguiente a favor de la Entidad Territorial...".

Respecto del sector salud y educación, se registra la información contable en los estados financieros del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, sin embargo, FONCEP no ejerce la administración sobre dicho pasivo y activo pensional.

4.2 Articulación de la gestión pensional con las Entidades del Distrito que aún cumplen funciones de administración, reconocimiento y pago de las obligaciones pensionales

Con el fin de cumplir los propósitos trazados durante la actual administración distrital, contenidos en el Acuerdo Distrital 761 de 2020 y asignados a FONCEP, se elaboró el diagnóstico y las hojas de ruta para la sustitución y subrogación progresiva de la administración, reconocimiento y pago de las obligaciones pensionales de las entidades del distrito que inicialmente se identificaron y aún cumplen esta gestión: 1. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP – EAAB ESP, 2. Secretaría de Educación Distrital – SED, 3. Universidad Distrital Francisco José de Caldas y 4. Grupo de Energía de Bogotá – GEB.

Igualmente, FONCEP en cumplimiento de la función asignada en el artículo 43 del Acuerdo Distrital 761 de 2020, realizó en el año 2021 un proceso de revisión y consulta a 47 Entidades Distritales del nivel central y descentralizado, en donde el 66%¹² manifestó no tener gestión pensional a su cargo, el 4% confirmaron ejecución pensional, correspondiente a la SED (entidad previamente identificada) y al IDU (esta última asumiendo la función, por cumplimiento de un fallo judicial de 3 pensionados hasta que Colpensiones reconozca la pensión vitalicia, razón por la cual no se considera como una entidad candidata para el proceso de articulación pensional). El 30%¹³ restante de las entidades consultadas no

¹² Contraloría de Bogotá, Departamento administrativo de la defensoría del espacio público, Departamento administrativo del servicio civil distrital, Empresa de renovación y desarrollo urbano de Bogotá D.C, Empresa de transporte del tercer milenio - Transmilenio S.A, Fondo financiero distrital de salud, Fundación Gilberto Álzate Avendaño, "Instituto distrital de gestión de riesgos y cambio climático - Idiger", (Fondiger)", Instituto distrital de la participación y acción comunal, Instituto distrital de las artes – idartes, Instituto distrital de patrimonio cultural, Instituto distrital de protección y bienestar animal – Idpyba, Instituto distrital de ciencia, biotecnología innovación en salud-Idcbis, Instituto para la economía social, Instituto para la protección de la niñez y la juventud, Jardín botánico José celestino mutis, Instituto distrital para la recreación y el deporte, Secretaría distrital de ambiente, Secretaría distrital de desarrollo económico, Secretaría distrital de gobierno, Secretaría distrital de integración social, Secretaría distrital de planeación, Secretaría distrital de seguridad, convivencia y justicia, Secretaría jurídica distrital, Subred integrada de servicios de salud sur occidente e.s.e, Terminal de transporte S.A, Unidad administrativa especial catastro distrital, Unidad administrativa especial cuerpo oficial de bomberos, Unidad administrativa especial de rehabilitación y mantenimiento vial, Veeduría distrital, Secretaría distrital de hacienda.

¹³ Caja de vivienda popular, Concejo de Bogotá, Instituto distrital de turismo, instituto para la investigación educativa y el desarrollo pedagógico -Idep, Lotería de Bogotá, Orquesta filarmónica de Bogotá, Personería de Bogotá, Secretaría de cultura, recreación y deporte, Secretaría distrital de la mujer, Secretaria distrital de salud, Secretaría distrital del hábitat, Subred integrada de servicios de salud centro oriente e.s.e, Subred integrada de servicios de salud sur e.s.e, Unidad administrativa especial de servicios públicos.

dieron respuesta. A partir de esta información se continuó con la gestión para la articulación con las entidades inicialmente identificadas.

Para ejecutar la articulación de la gestión pensional del distrito, en 2020 se estableció en el proyecto de inversión 7592 “Integración de la Gestión Pensional del Distrito de Bogotá y del Plan estratégico de FONCEP 2020-2024”; la hoja de ruta para ser desarrollada en 4 fases.

En 2021 en el desarrollo de las primeras fases de la articulación con la EAAB y la SED, se identificó la imposibilidad legal para articular con la SED (por lo expuesto en el art 57 de la Ley 1955 de 2019, que se mantiene vigente en la ley 2294 de 2023). Esta situación generó la necesidad de modificar la hoja de ruta versión 1 con el fin de incluir la fase de concepto de viabilidad, de manera que esta hoja de ruta en su versión 2 quedó conformada así: 1. Fase diagnóstico; 2. Fase concepto de viabilidad; 3. Fase de coordinación; 4. Fase de alistamiento; y 5. Fase de recepción y operación.

Las actividades adelantadas en la gestión de articulación pensional con las entidades inicialmente identificadas se han desarrollado así:

4.1.1. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP – EAAB ESP:

En 2021, se completó la fase de diagnóstico; en 2022 se emitió concepto de viabilidad positivo y se completó la fase de coordinación, así mismo, se avanzó en la ejecución de las fases de alistamiento, recepción y operación, acorde con los ajustes tecnológicos requeridos y la finalización del contrato entre la EAAB y el consorcio que dispersaba el pago de las mesadas.

A partir del 4 de agosto de 2022, con la suscripción del Convenio Interadministrativo No 184, el FONCEP asumió la gestión del pago de los Pensionados de la EAAB, reportando al 31 de diciembre de 2022 el pago a 3.292 pensionados en promedio mensualmente, por un valor de \$ 68.001.530.761 acumulado por este período.

Con corte a 31 de agosto de 2023 y por este período, FONCEP gestionó el pago de 13.321 pensionados correspondientes a 8.827 pensionados, por un valor de \$23.305.920.135 del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá -FPPB, 1.251 del Fondo de Educadores Regional –FER por un valor de \$3.929.213.685, y 3.243 pensionados por un valor de \$12.238.815.326 de la EAAB, para un total de \$39.473.949.146. Esto evidencia un incremento en la gestión pensional del FONCEP, considerando que, al 30 de enero de 2020, tenía únicamente a su cargo el pago de 11.551 pensionados entre las nóminas del FPPB con 10.045 pensionados, y FER con 1.506 pensionados, por un valor total de \$25.540.339.184.

4.1.2. Secretaría de Educación Distrital -SED:

Para la vigencia 2021 se desarrolló la fase diagnóstica de la hoja de ruta para la articulación de la gestión pensional, la cual culminó en 2022 con concepto de viabilidad negativo, en razón a que por disposición de la Ley 1955 de 2019 la competencia es exclusiva de la entidad territorial sobre el trámite de las cesantías y pensiones de los docentes; situación que no permitió la subrogación de la función pensional.

Para lograr la articulación con la SED, será necesario que la administración Distrital de manera conjunta con el Gobierno Nacional (MHCP-MEN), determinen la pertinencia de impulsar un proyecto de

modificación normativa que permita al FONCEP, esta gestión de subrogación; lo cual, de manera simultánea conllevaría la necesidad de realizar un análisis sobre la estructura y capacidad organizacional del FONCEP para poder asumir con éxito la función pensional de aproximadamente 25.000 pensionados nuevos, según el reporte de la SED con corte a diciembre de 2022.

4.1.3. Universidad Distrital Francisco José de Caldas:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 43 de Acuerdo Distrital 761 de 2020, el 11 de diciembre del 2020 se suscribió la Hoja de Ruta Pacto de Concurrencia entre la Secretaria Distrital de Hacienda, Universidad Distrital Francisco José de Caldas y FONCEP “Hoja de Ruta Pacto de Concurrencia Pensional Universidad Distrital Francisco José de Caldas”, en la cual se determinó que por función normativa, la participación del FONCEP en la definición de la hoja de ruta, es colaborativa y busca apoyar la suscripción del convenio interadministrativo de concurrencia, que estará sujeto a los parámetros que defina el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Distrito Capital.

En este contexto, para poder avanzar en la suscripción de dicho convenio se requiere que la Universidad realice y presente para su aprobación, los cálculos actuariales, y el porcentaje de concurrencia para cada caso que estará a cargo de la Nación, Distrito Capital y la Universidad para el pago de las mesadas pensionales.

FONCEP ha venido brindando el apoyo a la Universidad Distrital, es así como durante el 2021 se realizó acompañamiento en las mesas de trabajo establecidas entre las entidades concurrentes, identificando información de los pensionados, mesadas legales y extralegales, pensiones convencionales, entre otros aspectos.

Teniendo en cuenta que durante la vigencia 2022 y lo corrido del 2023 no se ha obtenido información del avance por parte de la Universidad, a pesar de los requerimientos y solicitudes de avance que ha realizado FONCEP, se está programando concertar una reunión de alto nivel entre las dos entidades a efectos de determinar el estado de la gestión por parte de la Universidad al cierre de la presente vigencia.

4.1.4. Grupo de Energía de Bogotá -GEB:

En 2022 se adelantó la fase de diagnóstico, y para la vigencia 2023 se complementó con la información aportada por el Grupo de Energía de Bogotá (GEB) en los componentes financieros, tecnológicos, recursos humanos, entre otros; necesarios para que FONCEP pueda concluir esta fase y continuar la de viabilidad jurídica en el término establecido para dar cumplimiento a las metas institucionales (octubre 2023).

No obstante, se identificó como obstáculo para asumir la gestión pensional en la presente vigencia, el encontrarse vigentes hasta el mes de diciembre del 2024 los contratos suscritos por el GEB con las Fiduciarias que hoy tienen a cargo la administración de su nómina de pensionados y portafolio de inversión de administración de sus activos.

En conclusión, se hace evidente la necesidad de garantizar la continuidad del proceso de articulación pensional con las entidades del distrito que aun realizan la gestión pensional, para lo cual se deberá determinar la ruta a seguir para superar los obstáculos anteriormente señalados; en consecuencia, se

considera importante mantener vigente este proyecto en el nuevo plan de desarrollo distrital. Con lo cual, se garantizaría el cumplimiento de la eficiencia en la gestión administrativa, teniendo en cuenta de manera concomitante el fortalecimiento que debe darse a la estructura organizacional y tecnológica del FONCEP.

4.2. Futuro del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP)

Entre 2020 y julio de 2023, el FONCEP mostró un decrecimiento de 1.405 pensionados (causantes y pensionados) y una variación de -13,9%, pasando de 11.551 pensionados a 10.145 pensionados, respectivamente. Igualmente, el promedio de edad de los pensionados es de 84 años, concentrándose la mayoría entre los 81 y 90 años, lo cual se ve reflejado en una mayor disminución del número de pensionados en los próximos 30 años, según proyecciones de FONCEP.

Ahora bien, en materia de cesantías, a la fecha la entidad cuenta con 1.358 beneficiarios, los cuales se encuentran entre los 50 y 65 años. En consecuencia, teniendo en cuenta que son beneficiarios de las cesantías retroactivas, en los próximos 10 años la mayoría de los beneficiarios habrán superado la edad de retiro forzoso, finalizando así los procesos de pago de dicha prestación.

En conclusión, se evidencia una clara disminución de los beneficiarios de los procesos misionales, por lo cual, la Entidad se encuentra realizando un estudio de los escenarios que le permitan al Distrito cumplir de una manera eficiente con las obligaciones prestacionales a su cargo.

En este contexto, se han identificado algunas funciones que actualmente desarrolla el FONCEP, que pueden ser ejecutadas de forma adecuada por otras entidades:

- El pago de cesantías retroactivas
- La gestión de cartera hipotecaria del FAVIDI
- La administración del portafolio de cesantías y pensiones.

Por tal razón, como manera transitoria, se está trabajando en el diseño y ejecución de una ruta que permita trasladar dichas funciones a Entidades del Distrito, con el propósito que la misionalidad del FONCEP se concentre en el reconocimiento, liquidación y pago de las pensiones a cargo del FPPB.

1

4.3. Cobros injustificados de Colpensiones a FONCEP por concepto de bonos pensionales

Debido a la parametrización del aplicativo de cobro de bonos pensionales de Colpensiones, que genera la remisión automática a cobro coactivo, no se está gestionando por parte de dicha entidad de manera oportuna el cobro ante el FONPET de los bonos pensionales emitidos, reconocidos y ordenando el pago por parte de FONCEP; manteniendo vigente el cobro coactivo de manera injustificada en contra de la Entidad.

Al corte 31 de julio de 2023, COLPENSIONES mantiene cobros coactivos en contra de FONCEP por valor presunto de \$254.940.643.808 correspondientes a 1.685 Bonos Pensionales y 48 mandamientos de pago; cifra que no ha sido conciliada por COLPENSIONES pese a la respuesta y excepciones formuladas por esta entidad a cada cobro, y el suministro de soportes de obligaciones ya pagadas u objetadas,

generando desgaste administrativo y reprocesos que obstaculizan la normal gestión de la administración.

2La anterior situación puede generar un riesgo de embargos a FONCEP con posible afectación de la disponibilidad de recursos para el pago de las mesadas pensionales, que eventualmente vulnerarían los derechos fundamentales de los Pensionados del FPPB, además del daño reputacional y jurídico al que se vería expuesto FONCEP, razón por la cual, se han abierto diferentes espacios y mesas de trabajo con Colpensiones a efectos de lograr depuración de los saldos coactivos actuales, y que no se sigan generando dichos cobros.

Para la finalización de la presente vigencia, FONCEP tiene previsto contar con un acuerdo por parte de Colpensiones para la reformulación e implementación de medidas que eviten los cobros injustificados a los que se hizo referencia.

5. Mercado de Loterías en Colombia

En Colombia actualmente existen 15 loterías que compiten con el fin de incrementar sus ventas y atraer nuevo público a sus productos, dentro de las cuales se tienen a 5 loterías que participan con el 63% del mercado en promedio. La Lotería de Bogotá se ubica dentro de las 3 primeras loterías con una participación del 11% en promedio, en donde compite en estos primeros lugares con la Lotería de Boyacá y la Lotería de Medellín.

De otro lado, inmediatamente seguido a la Lotería de Bogotá se posicionan la Lotería Cruz Roja y Lotería del Valle, siendo éstas más cercanas en porcentaje a la Lotería de Bogotá clasificándose dentro de sus principales competidores. Por lo cual es relevante para la entidad contar con estrategias comerciales efectivas y alianzas estratégicas que le permitan estar en el top 3 en participación en ventas y alejarse de las loterías que le siguen.

No obstante, dicha competencia constante, sumado a la incursión de juegos de suerte y azar constituye retos significativos para las ventas.

Lo anterior, se refleja en las ventas de todas las loterías del país para el periodo 2021-2023*, como se presenta a continuación:

Tabla 15. Comportamiento de ventas de las loterías 2021-2023 (valor en millones de \$)

Loterías	2021	% Participación	2022	% Participación	2023*	% Participación
LOTERÍA DE MEDELLÍN	\$127.910	19,7%	\$144.177	18,9%	\$71.135	18,2%
LOTERÍA DE BOYACÁ	\$97.438	15,0%	\$125.003	16,4%	\$63.069	16,2%
LOTERÍA DE BOGOTÁ	\$70.191	10,8%	\$87.144	11,4%	\$42.901	11,0%
LOTERÍA DE LA CRUZ ROJA	\$57.017	8,8%	\$70.749	9,3%	\$34.913	9,0%
LOTERÍA DEL VALLE	\$50.563	7,8%	\$58.270	7,6%	\$31.487	8,1%
OTRAS	\$245.594	37,9%	\$276.485	36,3%	\$146.406	37,5%
	\$648.715	100%	\$761.827	100%	\$389.910	100%

Fuente: Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar, 2023.

* Datos con corte a junio de 2023

Como se observa en la tabla anterior, si bien las ventas de lotería han aumentado constantemente para el periodo 2021-2023, se genera un reto permanente para la entidad, ya que, para cumplir con la misionalidad de transferir mayores recursos para los sectores de salud e investigación, se debe aumentar la participación en el mercado.

5.1. Principales problemáticas de la Lotería de Bogotá

5.1.1. Comerciales

Canales de distribución: La Lotería de Bogotá cuenta con tres canales de distribución para el producto de Loterías, a saber:

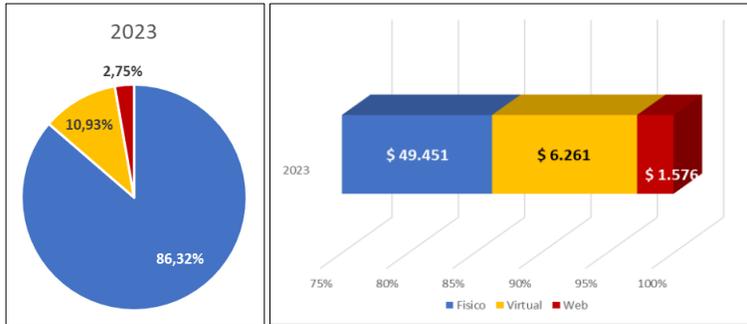
- **Físico:** Hace referencia a la venta de billetes (o fracciones) de lotería que se venden en la calle por parte de colocadores de lotería (comúnmente denominados como loteros).
- **Virtual:** Hace referencia a la venta de billetes (o fracciones) de lotería que se venden por operadores intermediarios (como Pagatodo).
- **Web:** Hace referencia a la venta de billetes (o fracciones) de lotería que se venden por la página web de la Lotería de Bogotá (<https://loteriadebogota.com/>).

Pese a contar con los tres canales de distribución del producto lotería, se evidencia que la mayoría de las ventas se realizan por el canal físico por lo cual se genera una dependencia del 87% a las ventas por este canal. Suscitando una preocupación dado que allí se encuentra la fuerza de venta que está en manos de los colocadores (loteros) con edades avanzadas, que como se mencionará más adelante, será una problemática para la entidad si no se realiza un proceso de relevo generacional o incrementar ventas por los demás canales.

Por lo cual, se debe atacar esta problemática con la implementación de nuevas estrategias para incrementar la venta en los otros canales y disminuir la dependencia de la venta física.

A continuación, se presentan las ventas desagregadas por cada uno de los canales de distribución:

Gráfica 181. Ventas de lotería desagregada por canales de distribución, enero a agosto de 2023



Fuente: Subgerencia Comercial y de Operaciones de la Lotería de Bogotá, 2023.

Relevancia generacional de colocadores de lotería y continuidad del programa Beneficios Económicos Periódicos: El principal canal de ventas de lotería es el físico, que se realiza por parte de colocadores de lotería, población que aproximadamente en un 87% cuenta con un rango de edad entre 46 y 85 años, lo que representa un gran reto para la lotería para atraer población joven y económicamente activa para continuar con la operación y aumentar estas ventas, como se presenta a continuación:

Gráfica 22. Distribución etaria colocadores de lotería

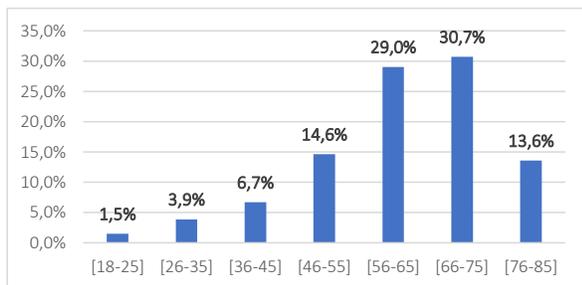


Tabla 16. Rangos de edad de colocadores de lotería

Edad	# de loteros
[18-25]	46
[26-35]	121
[36-45]	208
[46-55]	455
[56-65]	904
[66-75]	956
[76-85]	422
Total	3112

Fuente: Subgerencia Comercial y de Operaciones de la Lotería de Bogotá, 2023.

Adicionalmente, como parte del compromiso social de la lotería con sus colocadores, queda el gran reto para la nueva administración de continuar con el programa de Beneficios Económicos Periódicos BEPS, que a corte de septiembre del 2023, ha realizado la priorización de 100 beneficiarios (colocadores) y se encuentra en estudio la segunda transferencia con lo cual se beneficiarán a 126 colocadores más.

5.1.2. Legales

Control del juego ilegal: Por parte de la Lotería de Bogotá se debe continuar con el fortalecimiento institucional y el trabajo conjunto con entidades como la fiscalía, policía, secretarías distritales, Coljuegos, entre otros, con el principal objetivo de hacerle frente común a la problemática del juego ilegal de juegos de suerte, azar y lotería que se ha identificado por la entidad a través de información proporcionada por la ciudadanía

Así mismo, generar alianzas estratégicas con la ciudadanía que permita la identificación de los actores, lugares y momentos en donde se realicen operaciones de juego ilegal. Lo anterior, con base en los resultados del estudio de mercado del juego ilegal que se realizará.

5.1.3. Estructura organizacional

Reorganización administrativa y revisión de la Convención Colectiva: Con ocasión del estudio técnico para el rediseño de la Lotería de Bogotá, se cumplió la primera fase propuesta en el estudio técnico para el rediseño de la Lotería de Bogotá, quedando pendiente la segunda fase que requiere un concurso para suplir vacantes de trabajadores oficiales; no obstante, previo al desarrollo del concurso, se debe revisar la Convención Colectiva de Trabajo suscrita con el Sindicato de Trabajadores Oficiales y Empleados Públicos de la Lotería de Bogotá "SINTRALOT", con miras a determinar la viabilidad financiera de su continuidad en el tiempo. Lo anterior, teniendo en cuenta que para el año 2024 se tiene proyectado un gasto en la planta de personal de 41 trabajadores por un valor aproximado de \$9.814 millones. Así mismo, se deben tener en cuenta los ajustes de ley anuales desde el año 2025, así como los quinquenios y las bonificaciones de los mismos cuando se cumplan estos periodos de 5 años, lo cual hace que el valor anual de gasto de planta de personal tenga incrementos adicionales.