



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

**“CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS PLURIANUALES (VIGENCIAS
FUTURAS) COMO FACTOR DEL DEBILITAMIENTO DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS DE LARGO PLAZO EN BOGOTÁ, D.C. – COLOMBIA”**

NIDIA RAMÍREZ GAVIRIA

Resumen: La presente ponencia es realizada a partir de mi tesis de Maestría en Hacienda Pública y Administración Financiera y Tributaria, especialidad en Administración Financiera. El objetivo de este trabajo fue realizar un análisis de la generación del déficit presupuestario de las finanzas públicas ocasionado por los créditos presupuestarios, teniendo en cuenta que de esta manera el Estado compromete los recursos públicos, sin tener en cuenta las diferentes necesidades que emergerán en los tiempos venideros y rebasando lo que se tenía proyectado para la vigencia actual.

Sin duda, este es un tema de gran interés, a la luz del fuerte impacto que afecta de manera negativa las finanzas públicas fundamentalmente en el mediano y largo plazo, al observarse la aplicación indebida de esta figura, especialmente por los entes territoriales.

Factor que constituye un importante elemento de vulnerabilidad fiscal para la economía nacional, al cortar de forma considerable los recursos reales que poseen las nuevas administraciones para su operación, y para la realización de nuevos proyectos.

En Colombia, la ejecución de los programas y proyectos establecidos en los Planes de Desarrollo, cuyo cumplimiento se concretiza a través del presupuesto público; en muchas ocasiones se encuentra afectada e interrumpida por la limitante presupuestal que representa el principio de anualidad. Por esto se ha creado la figura de las *Vigencias Futuras* como un mecanismo para facilitar el desarrollo de



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

grandes obras de infraestructura u otros proyectos de importancia estratégica que requieren más de una vigencia presupuestal.

No obstante, a pesar de ser una herramienta de gestión presupuestal para compromisos que superan la vigencia, su interpretación y aplicación ha sido motivo de continuas controversias jurídicas, y constituyen un riesgo fiscal no solo por las inflexibilidades presupuestales, sino porque ellas constituyen en realidad una deuda pública, que no se está registrando como tal.

Es por ello por lo que se requiere con urgencia establecer mecanismos de planeación eficientes y acordes con los períodos de gobierno.

Palabras clave

Créditos presupuestarios, vigencias futuras, déficit presupuestario, déficit fiscal, finanzas públicas, presupuesto público, inflexibilidades presupuestales, superávit primario.

Abstract

Multi-year Budgetary Credits (FUTURE VALIDITY) as a Factor of Weakening of Long-Term Public Finances in Bogotá, D.C. - Colombia

Summary: This paper is based on my Master's thesis in Public Finance and Financial and Tax Administration, specializing in Financial Administration. The objective of this paper is to analyze the generation of the budget deficit of public finances caused by budgetary credits, considering that, in this way, the State commits public resources, without taking into account the different needs that will emerge in the coming times and exceeding what was planned for the current validity.



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

Undoubtedly, this is a subject of great interest, in light of the strong impact that negatively affects public finances, mainly in the medium and long term, when the undue application of this figure is observed, especially by territorial entities.

This factor constitutes an important element of fiscal vulnerability for the national economy, by cutting considerably the real resources that the new administrations have for their operation, and for the realization of new projects.

In Colombia, the execution of the programs and projects established in the Development Plans, whose fulfillment is concretized through the public budget, is often affected and interrupted by the budgetary constraint represented by the annuity principle. For this reason, the figure of 'future validity' has been created as a mechanism to facilitate the development of large infrastructure works or other projects of strategic importance that require more than one budget period.

However, despite being a budgetary management tool for commitments that exceed the validity, its interpretation and application have been the subject of ongoing legal controversies and constitute a fiscal risk not only because of budgetary inflexibilities, but because they constitute in reality a public debt, which is not being recorded as such. That is why it is urgently necessary to establish efficient planning mechanisms in accordance with the periods of government.

Keywords

Budgetary credits, future periods, budget deficit, fiscal deficit, public finances, public budget, budgetary inflexibilities, primary surplus.



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

**“Créditos Presupuestarios Plurianuales (VIGENCIAS FUTURAS) como
Factor del Debilitamiento de las Finanzas Públicas de Largo Plazo
en Bogotá, D.C. – Colombia”**

I. Las Vigencias Futuras, Justificación y Antecedentes

La figura de las vigencias futuras aparece en Colombia por primera vez en el artículo 9° de la Ley 17 de 1.992, y se han venido realizando varias modificaciones desde esa fecha hasta el día de hoy. En esta Ley se faculta al Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) o su delegado para la aprobación de compromisos con cargo a vigencias futuras, y se autoriza al Departamento Nacional de Planeación (DNP) para que las certificaciones que expida en los casos extraordinarios de su competencia puedan cubrir el número de vigencias de acuerdo con la duración del respectivo proyecto.

Más tarde, el artículo 76 de la Ley 21 del mismo año 1992 hace un llamado a los organismos y entidades que requieran celebrar compromisos bajo esta figura para que cumplan con los requisitos exigidos en la reglamentación expedida por el CONFIS. Este artículo fue demandado y la Corte Constitucional declaró su constitucionalidad basando la necesidad de esta figura en el artículo 339 de la Constitución Política que ordena la formulación de los Planes de Desarrollo e indicando que el Estado requiere adelantar proyectos de gran envergadura que para su ejecución necesitan de varias vigencias y presupuestos elevados. Así mismo, estos proyectos, no pueden ser ejecutados en una única vigencia presupuestal y tampoco pueden ejecutarse a través de micro proyectos anuales, porque se estarían contraviniendo las regulaciones de contratación estatal.



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

Ante la necesidad de contar con una reglamentación más precisa, que permitiese una implementación adecuada de la figura, ya en el año 1.994 mediante la Ley 179, en su artículo 9°, se hizo referencia de nuevo a la figura de las vigencias futuras y se incluyeron unos requisitos para poder obtener la autorización por parte del CONFIS como son: a) en la vigencia de solicitud de la autorización, la entidad debe contar con una apropiación presupuestal igual o superior al 15% del valor de la vigencia futura que solicita; b) que para definir el monto máximo, el plazo y las condiciones de las mismas, se deben consultar las metas plurianuales establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y, c) cuando se trate de proyectos de inversión nacional, deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del Ministerio del ramo.

Adicionalmente, se establece que la autorización por parte del CONFIS para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno, exceptuando los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) previamente los declare de importancia estratégica. Posteriormente, mediante la Ley 819 de 2003, se expande una vez más la figura para permitir que no solo las entidades nacionales puedan hacer uso de la misma, sino que, además, las entidades territoriales también puedan hacer uso de ella.

Si bien la idea detrás de las vigencias futuras es el potenciar la capacidad del Estado y de sus entidades territoriales para construir la infraestructura necesaria para el desarrollo regional y nacional, y de esta forma incrementar el bienestar general, la implementación de esta figura no está exenta de críticas, por su posibilidad para generar impactos negativos a las finanzas públicas, especialmente en el mediano y largo plazo. Sobre este particular Villar y Forero (2014) señalan que “la aplicación indebida de las vigencias futuras, especialmente por parte de los entes territoriales,



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

se convierte en un factor importante de vulnerabilidad fiscal para la economía nacional, al cortar de forma considerable los recursos reales que poseen las nuevas administraciones para su operación, y para la realización de nuevos proyectos”. En esta misma vía, Cabrera (2018) señala: “Aunque constituyen una buena herramienta de planificación y gestión presupuestal para compromisos que superan la vigencia, su interpretación y aplicación ha sido motivo de continuas controversias jurídicas, y constituyen un riesgo fiscal no solo por las inflexibilidades presupuestales que generan al comprometer con anticipación los presupuestos, sino porque ellas constituyen en realidad una deuda pública, que no se está registrando como tal, dado que únicamente se consignan las operaciones de crédito público y no la totalidad de las deudas.

Alcance del trabajo

El trabajo de investigación se centrará en el análisis de las autorizaciones de compromisos con cargo a vigencias futuras para Bogotá, D.C., por el CONFIS y el CONCEJO DE BOGOTÁ. Para dicho análisis se tomará un período de 8 años, entre 2011 y 2018, con el fin de poder determinar en alguna medida el impacto generado por esta figura de ejecución presupuestal, de lo cual a la fecha no se tiene conocimiento de la existencia de trabajos similares.

II. OBJETIVOS

Objetivo General

Reconocer el impacto generado por los créditos presupuestarios plurianuales (vigencias futuras) a largo plazo en las finanzas públicas de Bogotá-Colombia.



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

Objetivos Específicos

Realizar un diagnóstico de la política presupuestaria colombiana que permite la creación de créditos presupuestarios plurianuales, reconocidos en Colombia como las vigencias futuras.

Analizar los créditos presupuestarios plurianuales (vigencias futuras) como factor del debilitamiento de las finanzas públicas de largo plazo en Bogotá, D.C.-Colombia.

III. METODOLOGÍA

Este trabajo tiene un enfoque de tipo explicativo-experimental que se realizó con la finalidad de entender a partir de un análisis de cumplimiento normativo si la hipótesis del problema planteado corresponde a la realidad o no. Así mismo busca explicar las posibles causas que están generando el problema. Para lo cual, se utilizaron diferentes variantes metodológicas a saber:

Para el análisis cuantitativo se recolectaron y analizaron datos de información secundaria, como: ejecución presupuestal, autorizaciones y ejecución de vigencias futuras.

Las fuentes de datos provienen de la Secretaría de Hacienda de Bogotá, del Concejo de Bogotá, el CONFIS distrital y la Contraloría de Bogotá.

Para el análisis de la gestión presupuestaria, se examinó la evolución histórica del gasto público y las fuentes de recursos del presupuesto de Bogotá



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

Consulta de la normatividad que regula la figura de las vigencias futuras en Colombia para las entidades de nivel nacional.

Consulta de la normatividad que regula la figura de las vigencias futuras de nivel territorial, caso Bogotá, D.C.- Colombia.

Recopilación y análisis de información de los diagnósticos realizados por los entes de control y analistas públicos.

IV. MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO

IV.1 Marco Teórico

Vigencias Futuras

El término vigencias futuras hace referencia a la autorización otorgada para las entidades de nivel nacional por el CONFIS o por quien éste delegue, y para las entidades de nivel territorial por el Concejo Municipal o la asamblea Departamental, para que una entidad pública asuma compromisos y obligaciones con cargo en asignaciones presupuestales futuras, cuando se requiera exceder la anualidad en la que se inicia.

De acuerdo con lo contenido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996, artículo 14-89), se establece el principio presupuestal de anualidad indicando que el año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, fecha a partir de la cual no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra, y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción. Así mismo se



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

enfatisa este principio en el artículo 89, de manera que estas autorizaciones no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse. Como una solución parcial a la limitante del tiempo para la ejecución presupuestal, impuesta por el principio de anualidad, el mismo estatuto establece la figura de las reservas presupuestales, donde cada entidad al cierre de la vigencia fiscal constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido; siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación, por tanto, las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

En la actualidad, los compromisos y obligaciones con cargos a vigencias futuras, especialmente cuando se habla de obras de infraestructura de gran tamaño, no solo son recurrentes en la actividad estatal, sino que se convierten en un proceso esencial de la misma, al ser una de las herramientas principales por medio de las cuales el Estado busca cumplir con sus responsabilidades constitucionales y con su obligación fundamental de promover el interés general de los miembros de la Nación (Aponte, 2014), aspectos para los cuales necesita de una amplia infraestructura pública. Pero para que esto tenga lugar, es necesario que el aparato estatal cuente con los recursos suficientes para la ejecución de las obras, es decir, debe haber un presupuesto público disponible que permita ejecutar los compromisos adquiridos. En este sentido, los principios que rigen la contratación estatal, como la eficiencia y la economía, obligan a que la autoridad administrativa que contrata la ejecución de un proyecto de infraestructura tenga los recursos necesarios para su cabal realización (Palacios, 2016).

Esto último evita que se inicien obras que luego no puedan terminarse, lo que representaría un profundo detrimento del erario, así que fomenta el uso racional de los recursos del Estado. Sin embargo, en ciertas situaciones particulares, este limitante puede llegar a ser un impedimento para la realización de compromisos de



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

gran importancia, cuyo costo presupuestal no puede ser cubierto por la Administración de forma inmediata, durante un único período presupuestal, pero que, dado el largo tiempo que llevará la ejecución de los mismos, y a los nuevos recursos que se adquirirán durante dicho período, pueden ser cubiertas de forma presupuestal durante su ejecución.

Son entonces las vigencias futuras un proceso que permite a la administración vigente comprometer los capitales futuros que serán incorporados a sus recursos, para de esta forma poder completar con ellos los presupuestos necesarios para la realización de obras de infraestructura de gran escala, que resultan necesarias, pero que no pueden ser cubiertas con los capitales públicos que, al momento de la firma del contrato de ejecución, se encuentran disponibles en las arcas de la entidad estatal que desea su realización (Orbegozo, 2011).

Dicho de otra forma, una vigencia futura es una autorización otorgada por el Estado, a través de las dependencias legalmente capacitadas para ello, que permite al ordenador del gasto, por lo general las entidades territoriales, comprometer no solo los recursos públicos con los que cuenta en el momento presente sino también los capitales que adquirirá a futuro, en las vigencias fiscales subsiguientes, para con ellos ejecutar un gasto determinado que usualmente, aunque no de forma exclusiva, corresponde a un contrato de obra pública para la creación de infraestructura (Contraloría General de Medellín, 2012).

Puesto en términos aún más sencillos, y haciendo un símil con un individuo particular, de la misma forma en que este último contrae un crédito para poder adquirir bienes o servicios que le resultan necesarios y que no puede pagar con sus recursos actuales, pero que confía poder pagar con su salario o ganancias futuras, mediante las vigencias futuras el Gobierno adquiere una suerte de deuda con los



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

contratistas, que se irá generando con la ejecución de la obra, y que será pagada con los recursos públicos que se adquieran a futuro, en un período de tiempo previamente determinado (Villar y Forero, 2014).

Es necesario señalar que, dado que los presupuestos estatales suelen establecerse de forma anual, las vigencias futuras se proyectan con respecto de dichos presupuestos anuales, con capitales y períodos preestablecidos. Es decir, la entidad que solicita la autorización para comprometer capitales futuros, lo que hace es comprometer un porcentaje predeterminado del presupuesto público que le será asignado en los años venideros, durante un número de años igualmente delimitado.

En el caso particular de los entes territoriales, cuyas autoridades son elegidas por votación popular por períodos legalmente preestablecidos, esto puede llevar a dos situaciones diferenciadas: primero, que se comprometan únicamente los recursos de años posteriores de la misma administración o, segundo, que además se disponga de los recursos de las siguientes administraciones (Orbegozo, 2011). Como ejemplo de lo anterior, un alcalde que durante su primer año de mandato solicita la autorización de vigencias futuras para la ampliación de la red vial de su municipio, puede comprometer únicamente los presupuestos anuales de sus cuatro años de administración, o puede, además, comprometer los recursos de las siguientes alcaldías, que al entrar en gobierno descubrirán que existen porcentajes de su presupuesto anual que se encuentran comprometidos, y por consiguiente no podrá disponer de éstos.

En razón de lo anterior, la Ley 819 de 2003 ha clasificado las vigencias futuras en dos clases: las vigencias futuras ordinarias y las vigencias futuras excepcionales. Para las primeras, la ejecución se inicia afectando el presupuesto de la vigencia en curso, y no excede los períodos de la administración vigente, y por



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

medio de las segundas las obligaciones afectan el presupuesto de vigencias fiscales futuras, es decir, comprometen los capitales de administraciones posteriores, y por consiguiente no requieren de apropiación en el presupuesto de la vigencia en que se concede la autorización. Estas últimas son aprobadas por el CONFIS en la Nación y por la Asamblea Departamental o Concejo Municipal a nivel territorial. Respecto a los proyectos que son declarados de importancia estratégica por el CONPES, su plazo puede ir más allá del período del gobierno que las solicita. Las autorizaciones no utilizadas a 31 de diciembre caducan sin excepción y los órganos deberán reportar los cupos utilizados a la Dirección General del Presupuesto Nacional antes del 31 de enero de cada año (Betancourt, 2012).

De esta manera y retomando el concepto general de vigencias futuras y al hablar de su utilidad, las mismas permiten a los entes territoriales, o al Estado mismo en su totalidad cuando los proyectos son de índole nacional, planificar de mejor forma proyectos a largo plazo, financiándolos de una manera más sostenible y gradual, sin necesidad de un único y enorme desembolso presupuestal, y superando de esta forma la limitación de recursos que representa el presupuesto público anual (Contraloría General de la República, 2009). Lo anterior permite una mayor capacidad de ejecutar grandes obras de infraestructura, que redunden en un igualmente grande beneficio colectivo y promuevan el desarrollo de las regiones, que, bajo la limitación del presupuesto anual, serían imposibles de realizar.

Sobre este particular, tal como señalan Blanco y Flórez (2016), las vigencias futuras se convierten en una forma alternativa de ejecutar el presupuesto público, que permite a su vez una planeación diferenciada del gasto, sin el limitante obvio y estricto del presupuesto anual, forma que puede ser implementada en aquellos casos donde, pudiéndose establecer de forma previa tanto el costo final de la obra como la posibilidad de cubrirlo en el mediano plazo, el proyecto no pueda ser cobijado dentro de un único período presupuestal, impidiendo acceder dentro del



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

esquema normal de financiación a la obtención de infraestructura necesaria para el bienestar general y desarrollo regional.

IV.2 Marco Normativo

IV.2.1 Nivel Nacional

Además de la regulación legal emitida por el poder legislativo, Colombia cuenta con normatividad establecida por parte de algunas entidades del Estado cuyas funciones incluyen la elaboración e implementación de políticas públicas relacionadas con la gestión de planeación y presupuestaria, tales como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP, y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

Decreto 111 de 1996

Artículo 71. Ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del CONFIS o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.

Ley 819 de 2003

Artículo 10. Vigencias futuras ordinarias. El CONFIS podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

se cumpla que: a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1o de esta ley; b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.

La autorización por parte del CONFIS para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el CONPES previamente los declare de importancia estratégica.

Esta disposición también se aplicará a las entidades de que trata el artículo 9o de la presente ley. El Gobierno reglamentará la materia.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Artículo 11. Vigencias futuras excepcionales. El Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del que trata el artículo 1º de esta ley.



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

La secretaría ejecutiva del CONFIS enviará trimestralmente a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos.

Para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requieren la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.

Decreto 4730 de 2005

“Artículo 21. Validación del impacto fiscal de la declaratoria de importancia estratégica.

La declaratoria de importancia estratégica por parte del CONPES a que se refiere el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, requerirá del concepto previo y favorable del CONFIS, donde se valide la consistencia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

“Artículo 23. Viabilidad fiscal para la aprobación de vigencias futuras excepcionales.

Los proyectos de inversión que requieran vigencias futuras excepcionales y superen el respectivo período de Gobierno, deben contar con el aval fiscal por parte del CONFIS, antes de su declaratoria de importancia estratégica por parte del CONPES.

La presente disposición se aplica a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, del orden nacional dedicadas a actividades no financieras”.



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

IV.2.2 Nivel Territorial

El Estatuto Orgánico del Presupuesto de nivel nacional, señala que a más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la Ley Orgánica del Presupuesto (Ley 225 de 1995, artículo 32). De la misma manera, establece que las entidades territoriales deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, al expedir sus normas orgánicas de presupuesto adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Para efectos de dar cumplimiento a este mandato, Bogotá D.C. a través de sus diferentes organismos competentes en lo relacionado con la gestión de planeación y presupuestaria, tales como el Consejo de Bogotá, la Alcaldía Mayor de Bogotá, el CONFIS Distrital y la Secretaría de Hacienda, han emitido la regulación correspondiente, a partir de la regulación de orden nacional, a saber:

Ley 819 de 2003

Artículo 12. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales. En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el CONFIS territorial o el órgano que haga sus veces.

Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos por el artículo 10.



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento.

La autorización por parte del CONFIS para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público.

Ley 1483 de 2011

“Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales. En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos” establecidos por el CONFIS.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Circular externa 007 de 2007. Vigencias futuras excepcionales.

Si dentro del estatuto orgánico de presupuesto de la entidad territorial, se reglamentó la posibilidad de asumir obligaciones con cargo al presupuesto



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

de gastos de vigencias futuras en casos excepcionales, estas se pueden adquirir.

Frente a las vigencias futuras excepcionales establecidas en el decreto 111 de 1996, la modificación que agrega la ley 819/03 es con relación a que su monto, plazo y condiciones deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo, nuevo instrumento de política fiscal y presupuestal de acuerdo con el artículo 1 de esta misma Ley.

Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015-Artículo 2.6.6.1.1. *Declaración de importancia estratégica.*

De conformidad con lo establecido en el artículo 1° de la Ley 1483 de 2011, los proyectos de inversión que requieran autorización de vigencias futuras, y excedan el período de gobierno, deberán ser declarados previamente de importancia estratégica, por parte de los Consejos de Gobierno de las entidades territoriales y cumplir los siguientes requisitos: a) Que dentro de la parte General Estratégica del Plan de Desarrollo vigente de la entidad territorial se haga referencia expresa a la importancia y el impacto que tiene para la entidad territorial el desarrollo del proyecto que se inicia en ese período y trasciende la vigencia del período de gobierno; b) Que consecuente con el literal anterior, dentro del Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo vigente se encuentre incorporado el proyecto para el cual se solicita la vigencia futura que supera el período de Gobierno; c) Que dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial se tenga incorporado el impacto, en términos de costos y efectos fiscales, del desarrollo del proyecto para los diez años de vigencia del Marco Fiscal; d) Que el proyecto se encuentre viabilizado dentro del Banco de Programas y Proyectos de la entidad territorial; e) Sin perjuicio de los estudios técnicos que deben tener



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

todos los proyectos, los proyectos de infraestructura, energía y comunicaciones el estudio técnico deben incluir la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, aprobado por la oficina de planeación de la entidad territorial o quien haga sus veces. Para el caso de proyectos de Asociación Público-Privada, se cumplirá con los estudios requeridos en la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios.

Artículo 2.10.1.5.3.12. Vigencias futuras ordinarias para localidades.

En las localidades, las Juntas Administradoras Locales, a iniciativa del Alcalde Local, sólo podrán autorizar vigencias futuras ordinarias para gastos de inversión, cuando el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas y siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: 1. Que el proyecto para el cual se solicitan las vigencias futuras esté contenido dentro del Plan General de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas; 2. Que como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten, se cuente con una apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas y; 3. Que se cuente con el concepto previo y favorable de las Secretarías Distritales de Hacienda y Planeación.

La autorización impartida por las Juntas Administradoras Locales para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras en ningún caso podrá superar el respectivo período de gobierno.

Artículo 2.8.1.7.1.10. Caducidad de las vigencias futuras y los avales fiscales.

Los cupos anuales autorizados para asumir compromisos de vigencias futuras no utilizados a 31 de diciembre de cada año caducan sin excepción.



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

En consecuencia, los órganos deberán registrar en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación a más tardar el 31 de diciembre de cada año la utilización de los cupos autorizados, operación que refleja la utilización de los cupos autorizados dentro de la vigencia.

Como podemos observar, la regulación en materia de las autorizaciones e incorporación de vigencias futuras en el presupuesto público es clara y contempla los principios, procedimientos y reglas generales que se deben tener en cuenta como condición fundamental para que las mismas, se puedan incorporar en los presupuestos ya sea de nivel nacional como de nivel territorial. Por lo cual, es importante que las entidades asuman esta responsabilidad con compromiso y el debido uso de esta figura.

V. LAS VIGENCIAS FUTURAS EN EL PRESUPUESTO DE BOGOTÁ, D.C.

Recordemos que el sector público para poder cumplir con la producción de bienes y servicios públicos requiere del presupuesto como instrumento de gestión fundamental que le permite al Estado satisfacer las necesidades de la población y así mismo, cumplir con los fines estatales establecidos por la Constitución Política de Colombia; que, adicionalmente, en el artículo 345 establece, que en tiempo de paz, las entidades del sector público no podrán percibir contribución o impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas, ni realizar erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de gastos.

De esta manera, Bogotá, D.C., una vez comprometidos los recursos autorizados por vigencias futuras, deberá incluir en los presupuestos de las vigencias correspondientes las asignaciones necesarias para dar



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

cumplimiento a dichos compromisos. Pues las vigencias futuras se han convertido en una alternativa en la programación y ejecución del presupuesto, en aquellos casos donde la naturaleza del bien o servicio a recibir implica la ejecución por etapas durante varias vigencias. Pero esta necesidad de incorporación de las vigencias futuras en cada uno de los presupuestos de las vigencias fiscales para las cuales se aprobaron se traduce en una inflexibilidad en el presupuesto, ya que son apropiaciones con destinación específica que no pueden ser utilizadas para fines diferentes.

Es así, que en cada uno de los presupuestos de los períodos analizados se incluyeron las vigencias futuras autorizadas, una vez realizados los compromisos. Para el proyecto de la PLMB, se vienen proyectando vigencias futuras desde el primer año analizado (2011), mediante el CONPES 3677 de 2010, aunque en este caso, las vigencias fueron aprobadas a cargo de la Nación.

En el MFMP 2012 el análisis sobre el financiamiento de la Primera Línea del Metro se hace a partir de un escenario en el cual la Nación aporta el 70% de los recursos y el Distrito el 30% restante.

En el MFMP 2015, la Administración Distrital de la Bogotá Humana, informa sobre la entrega en 2014 de los estudios de ingeniería para la primera línea del Metro en Bogotá, que permitirá la etapa de contratación de obras por primera vez en la historia de la ciudad.

En el MFMP 2016, se presenta la proyección de créditos con la Banca Multilateral por \$1,51 billones incluidos \$800.000 millones para la ejecución del proyecto Primera Línea del Metro de Bogotá, banca comercial externa por \$126.687



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

millones, banca comercial interna por \$1,27 billones, y bonos de deuda pública interna por \$841.300 millones.

En el MFMP 2017, se señala que se incluyen los recursos por liberación de reservas de la Empresa de Energía de Bogotá – EEB y de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá – ETB, destinados para la financiación del proyecto de Primera Línea de Metro de Bogotá D.C.

Y finalmente en el MFMP 2018, se indica que, dentro de la inversión, se incorporan recursos para los grandes proyectos de infraestructura, contemplados en el Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos” y se incluyen las vigencias futuras para la construcción de la Primera Línea del Metro – Tramo 1, y los compromisos para la construcción de las Troncales Séptima y Caracas.

VI. ANÁLISIS DEL USO E IMPACTO GENERADO POR LAS VIGENCIAS FUTURAS EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DE BOGOTÁ, D.C.

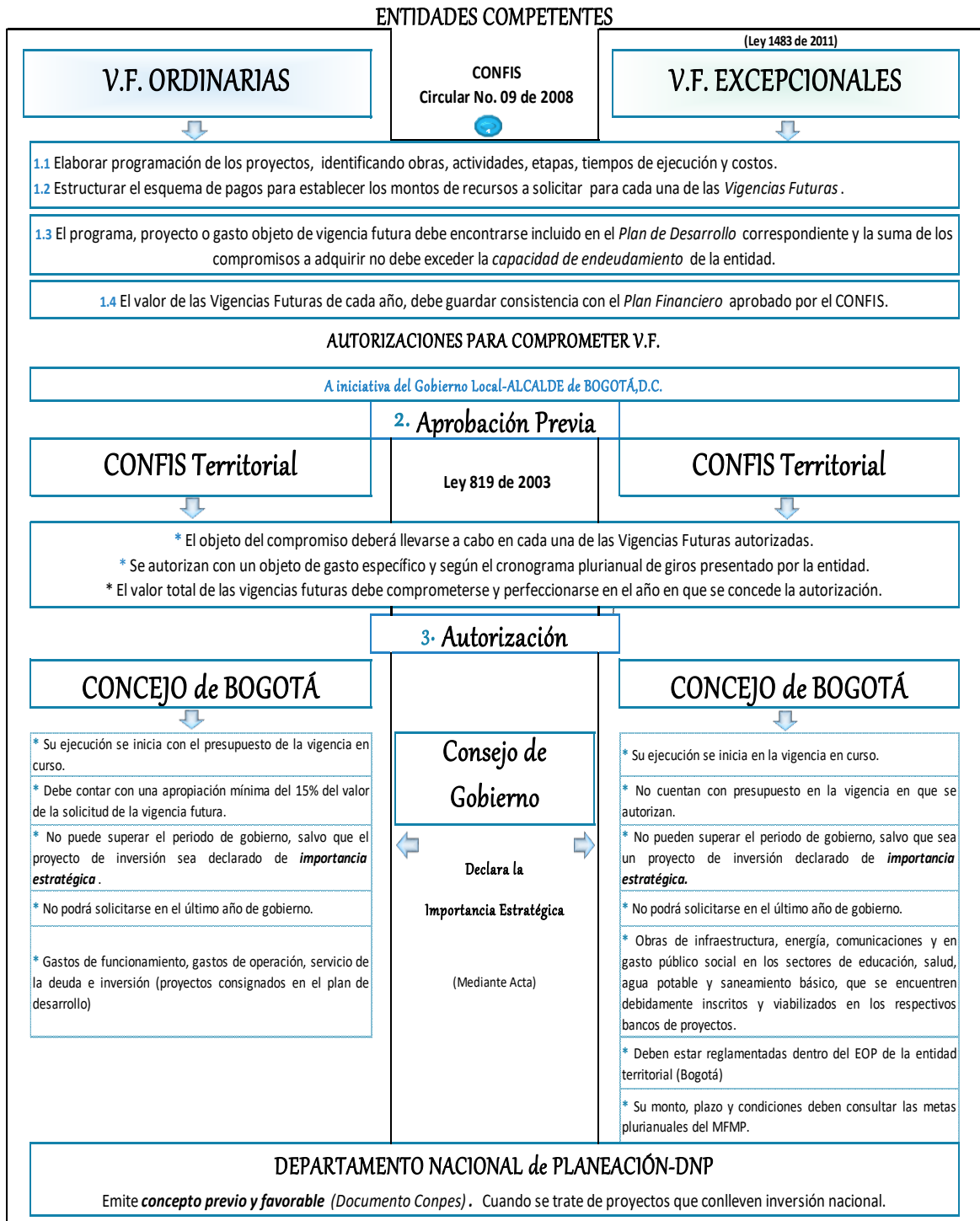
Una vez surtido el proceso de consulta de las metas plurianuales del MFMP en cuanto a monto, plazo y condiciones establecido por la Ley 819 de 2003 y la Ley 1483 de 2011 como requisito para la autorización de las vigencias futuras excepcionales, y analizado el plan financiero y superávit primario, el nivel de deuda y la sostenibilidad de la misma, así como las acciones y medidas en que se sustenta el cumplimiento de las metas y el presupuesto público; nos adentramos en el análisis del uso de vigencias futuras, presentando como punto de partida la gráfica a continuación, con los requisitos y entidades que participan en el proceso de autorización de las vigencias futuras.



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

Proceso de Aprobación de Vigencias Futuras y Entidades Competentes

REQUISITOS para la APROBACIÓN de VIGENCIAS FUTURAS en BOGOTÁ





Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

Bogotá, D.C., durante los ocho períodos presupuestales analizados ha venido haciendo uso de esta figura, con aumento continuo en la solicitud de autorizaciones de vigencias futuras para poder asumir el desarrollo de los nuevos y grandes proyectos de inversión pública, valga la pena mencionar el caso del metro para Bogotá, D.C., el cual cuenta con vigencias futuras por 6,08 billones aprobados mediante el Acuerdo 691 de 2017, en el cual se autoriza a Bogotá, D.C., para que a través de la Secretaría Distrital de Hacienda asuma obligaciones para garantizar el aporte del Distrito Capital a la cofinanciación del Sistema Integrado de Transporte Masivo para Bogotá, primera línea del metro – tramo 1 con cargo a vigencias futuras ordinarias del período 2018-2041.

De esta manera, la Secretaría Distrital de Hacienda, una vez comprometidos los recursos deberá incluir en los presupuestos de las vigencias 2018 a 2041 las asignaciones necesarias para dar cumplimiento a dichos compromisos. La asignación de las vigencias futuras para el Metro de Bogotá, D.C. por año, se presenta como sigue.



6to Simposio Internacional de Investigación en Ciencias Económicas, Administrativas y Contables - Sociedad y Desarrollo

2do Encuentro Internacional de Estudiantes de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

Código	Concepto	2018	2019	2020	2021
3	GASTOS	490.685.409.892	195.700.081.220	271.580.744.254	269.489.956.810
3.3	INVERSION	490.685.409.892	195.700.081.220	271.580.744.254	269.489.956.810
3.3.2	TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN	490.685.409.892	195.700.081.220	271.580.744.254	269.489.956.810
3.3.2.02	OTRAS TRANSFERENCIAS	490.685.409.892	195.700.081.220	271.580.744.254	269.489.956.810
3.3.2.02.32	Cofinanciación	490.685.409.892	195.700.081.220	271.580.744.254	269.489.956.810
3.3.2.02.32.01	Sistema Integrado de Transporte Masivo	490.685.409.892	195.700.081.220	271.580.744.254	269.489.956.810

Código	Concepto	2022	2023	2024	2025
3	GASTOS	267.652.371.037	366.066.846.462	364.543.672.826	362.891.411.182
3.3	INVERSION	267.652.371.037	366.066.846.462	364.543.672.826	362.891.411.182
3.3.2	TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN	267.652.371.037	366.066.846.462	364.543.672.826	362.891.411.182
3.3.2.02	OTRAS TRANSFERENCIAS	267.652.371.037	366.066.846.462	364.543.672.826	362.891.411.182
3.3.2.02.32	Cofinanciación	267.652.371.037	366.066.846.462	364.543.672.826	362.891.411.182
3.3.2.02.32.01	Sistema Integrado de Transporte Masivo	267.652.371.037	366.066.846.462	364.543.672.826	362.891.411.182

Código	Concepto	2026	2027	2028	2029
3	GASTOS	361.107.223.457	297.328.382.598	197.461.738.125	197.595.183.775
3.3	INVERSION	361.107.223.457	297.328.382.598	197.461.738.125	197.595.183.775
3.3.2	TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN	361.107.223.457	297.328.382.598	197.461.738.125	197.595.183.775
3.3.2.02	OTRAS TRANSFERENCIAS	361.107.223.457	297.328.382.598	197.461.738.125	197.595.183.775
3.3.2.02.32	Cofinanciación	361.107.223.457	297.328.382.598	197.461.738.125	197.595.183.775
3.3.2.02.32.01	Sistema Integrado de Transporte Masivo	361.107.223.457	297.328.382.598	197.461.738.125	197.595.183.775

Código	Concepto	2030	2031	2032	2033
3	GASTOS	198.532.513.938	199.474.290.504	200.420.534.565	201.371.267.315
3.3	INVERSION	198.532.513.938	199.474.290.504	200.420.534.565	201.371.267.315
3.3.2	TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN	198.532.513.938	199.474.290.504	200.420.534.565	201.371.267.315
3.3.2.02	OTRAS TRANSFERENCIAS	198.532.513.938	199.474.290.504	200.420.534.565	201.371.267.315
3.3.2.02.32	Cofinanciación	198.532.513.938	199.474.290.504	200.420.534.565	201.371.267.315
3.3.2.02.32.01	Sistema Integrado de Transporte Masivo	198.532.513.938	199.474.290.504	200.420.534.565	201.371.267.315

Código	Concepto	2034	2035	2036	2037
3	GASTOS	202.326.510.045	203.286.284.150	204.250.611.125	205.219.512.568
3.3	INVERSION	202.326.510.045	203.286.284.150	204.250.611.125	205.219.512.568
3.3.2	TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN	202.326.510.045	203.286.284.150	204.250.611.125	205.219.512.568
3.3.2.02	OTRAS TRANSFERENCIAS	202.326.510.045	203.286.284.150	204.250.611.125	205.219.512.568
3.3.2.02.32	Cofinanciación	202.326.510.045	203.286.284.150	204.250.611.125	205.219.512.568
3.3.2.02.32.01	Sistema Integrado de Transporte Masivo	202.326.510.045	203.286.284.150	204.250.611.125	205.219.512.568

Código	Concepto	2038	2039	2040	2041
3	GASTOS	206.193.010.178	207.171.125.758	208.153.881.215	209.141.298.558
3.3	INVERSION	206.193.010.178	207.171.125.758	208.153.881.215	209.141.298.558
3.3.2	TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN	206.193.010.178	207.171.125.758	208.153.881.215	209.141.298.558
3.3.2.02	OTRAS TRANSFERENCIAS	206.193.010.178	207.171.125.758	208.153.881.215	209.141.298.558
3.3.2.02.32	Cofinanciación	206.193.010.178	207.171.125.758	208.153.881.215	209.141.298.558
3.3.2.02.32.01	Sistema Integrado de Transporte Masivo	206.193.010.178	207.171.125.758	208.153.881.215	209.141.298.558



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

Estamos hablando de un total de 10,85 billones de pesos en autorizaciones de vigencias, sumando las autorizadas para el metro de Bogotá y las autorizadas para los 12 sectores. En cuanto a la distribución de dichas autorizaciones de vigencias futuras, tal como lo muestra el siguiente cuadro, se puede observar que la mayor participación la tiene el sector Hacienda con un 57,2%, lo cual se explica teniendo en cuenta que en este sector se incluyen las vigencias futuras para el metro de Bogotá.

Vigencias Futuras aprobadas por Sector

VIGENCIAS FUTURAS BOGOTÁ, D.C. - POR SECTOR		
	M. Millones \$	
Sector Hacienda	6.215	57,2%
Sector Movilidad	1.985	18,3%
Sector Educación	1.102	10,1%
Sector Integración Social	728	6,7%
Sector Cultura Recreación y Deporte	379	3,5%
Sector Ambiente	163	1,5%
Sector Seguridad, Convivencia y Justicia	126	1,2%
Sector Gestión Pública	32	0,3%
Sector Salud	94	0,9%
Sector Gobierno	15	0,1%
Sector Hábitat	6	0,1%
Sector Mujeres	12	0,1%
TOTAL VIGENCIAS FUTURAS POR sector	10.857	100%

Vigencias Futuras aprobadas por año

AUTORIZACIONES	Inversión	Funcionamien	Deuda	TOTAL	
	Billones de pesos				
Acuerdo 20 de 1999	170	-	-	170	1%
Acuerdo 355 de 2008	946	37	1	984	9%
Acuerdo 657 de 2016	2.005	36	-	2.041	19%
Acuerdo 694 de 2017	7.635	27		7.662	71%
	10.757	100	1	10.857	100%



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

VII. EJECUCIÓN (COMPROMISOS) DE LAS VIGENCIAS FUTURAS DE BOGOTÁ, D.C. ENTRE 2011 Y 2018, Y 2019 A 2041

De acuerdo con análisis realizado, del total de las autorizaciones de vigencias futuras entre 2011 y 2018 por 10,86 billones, Bogotá, Distrito Capital asumió compromisos mediante la celebración de contratos por valor total de 3,67 billones, lo cual, representa un índice de ejecución del 34%. Es importante resaltar que este índice incluye autorización de vigencias futuras para la PLMB hasta el año 2041.

- a) 2011-2018. Para este período, de un total de autorizaciones de 2,49 billones por vigencias futuras, se ejecutó mediante compromisos un valor de 2,19 billones, es decir, una ejecución del 88%. De las autorizaciones, el 2% corresponde a funcionamiento y el 98% a inversión.
- b) 2019-2041. De un total de autorizaciones de 8,36 billones por vigencias futuras, se ejecutó mediante compromisos un valor de 1,48 billones, es decir, una ejecución del 18%. De las autorizaciones, el 0,5% corresponde a funcionamiento y el 99,5% a inversión.

Las entidades con los índices más altos de ejecución de vigencias futuras fueron la Secretaría General con el 100% de ejecución, de los cuales el 60% fue por funcionamiento; Secretaría de Educación Distrital, Secretaría Distrital de la Mujer, Fondo de Vigilancia y Seguridad, Orquesta Filarmónica de Bogotá y Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, con el 100% por inversión; seguidos por la Secretaría Distrital de Integración Social con el 99% por inversión; Instituto de Desarrollo Urbano y Secretaría Distrital de Hacienda con el 96%, de los cuales el 1% y el 3% respectivamente fueron por



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

funcionamiento; Secretaría Distrital de Ambiente con el 93% por inversión, Unidad Administrativa Especial Cuerpo de Bomberos con el 91% por inversión.

Las entidades con índices de ejecución de vigencias futuras por debajo del 90

% fueron Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos con el 81%, Secretaría Distrital de Salud con el 51% y Secretaría Distrital de Movilidad con el 40%.

Por su parte, las entidades que presentaron ejecución únicamente por funcionamiento fueron Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte con el 79%, Secretaría Distrital del Hábitat con el 96%, Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones con el 89% y Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital con el 31%.

Y, por último, las entidades que no presentaron ninguna ejecución de sus vigencias futuras autorizadas fueron el Instituto Distrital de Recreación y Deporte y el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá en Liquidación.

Según lo manifestado por la Contraloría de Bogotá, D.C., “las razones más frecuentes que exponen las entidades para las bajas ejecuciones y/o no uso de las vigencias futuras, se asocian con la reprogramación de proyectos, contrataciones por menor valor, demoras en expedición de licencias de construcción, o que no se tienen los predios para las obras y tiempo insuficiente para adelantar procesos licitatorios, principalmente”.



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

VIII. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS VIGENCIAS FUTURAS EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LARGO PLAZO EN BOGOTÁ, D.C. - COLOMBIA

Durante los ocho períodos analizados en este trabajo, es oportuno reconocer la buena salud financiera de las finanzas públicas de la ciudad. Aspecto que se ve reforzado con las calificaciones de riesgo emitidas por entidades calificadoras tanto internas como externas; con una calificación asignada de AAA por las primeras y BBB por las segundas (excepto Moody's Investor Service cuya calificación fue negativa), quienes fundamentan su decisión de la siguiente manera:

Calificaciones Internas.

1. “Fitch Ratings - Monterrey, N.L. - (junio 28, 2018): Fitch Ratings afirmó en ‘AAA¹ (col)’ la calificación de riesgo crediticio de capacidad de pago (Calificación Nacional de Largo Plazo) de Bogotá Distrito Capital (Bogotá D.C.). La Perspectiva es Estable.”

Entre los factores clave tenidos en cuenta por esta calificadora se encuentran, la importancia en términos de participación en el PIB (25%), poseer una base fuerte de ingresos que corresponden principalmente al Impuesto Predial Unificado (IPU) y al Impuesto de Industria y Comercio (ICA), los cuales han presentado un comportamiento favorable durante los últimos años, permitiéndole al

¹ Las calificaciones Nacionales 'AAA' indican la máxima calificación asignada por Fitch en la escala de calificación nacional de ese país. Esta calificación se asigna a emisores u obligaciones con la expectativa más baja de riesgo de incumplimiento en relación con todos los demás emisores u obligaciones en el mismo país.



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

gobierno distrital atender los programas sociales sin una alta dependencia de las transferencias nacionales, mantener una política de deuda enfocada al endeudamiento externo de largo plazo, presentando a diciembre de 2017 un nivel de deuda por COP1,22 billones, correspondiendo cerca de 92% a deuda externa. (cuadro 6-fila C-2017). Así mismo, señala que los factores principales que podrían implicar una acción negativa en las calificaciones son: un incremento significativo en la deuda adicional a lo esperado, un deterioro importante en sus márgenes financieros y de liquidez, y déficits financieros persistente

2. BRC Standard&Poor's S&P Global "Bogotá, 13 de agosto de 2018.- El Comité Técnico de BRC Investor Services S.A. SCV en revisión periódica confirmó la calificación de capacidad de pago de 'AAA' de Bogotá D.C."

Entre los aspectos que los llevaron a ratificar la calificación, se tuvieron en cuenta los siguientes: la continuidad en la eficiencia en el recaudo y fiscalización de los diferentes tributos, la sostenibilidad de las finanzas, con un crecimiento de gastos acorde con la dinámica de los ingresos y la ejecución de proyectos de inversión que benefician la dinámica económica de la ciudad.

Y entre los aspectos que podrían conducir a bajar la calificación tuvieron en cuenta los siguientes: el deterioro de la dinámica económica que perjudique la recaudación tributaria que derive en un decrecimiento sostenido de tales ingresos, el uso de endeudamiento en niveles cercanos al 70% de los ingresos corrientes ajustados, el incremento sostenido de los gastos de operación específicamente en aquellos destinados a propósitos diferentes a la inversión y el deterioro en la situación financiera de sus entidades descentralizadas, que implique compromisos de los recursos de la ciudad.



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

Calificaciones Externas.

1. Fitch ratings - International Public Finance. Fitch Ratings confirmó las calificaciones de Bogotá, Distrito Capital de Colombia (el distrito) de la siguiente manera:

“Calificación por Defecto en Emisor de Moneda Extranjera a Largo Plazo (IDR) en 'BBB'; IDR en moneda local a largo plazo en 'BBB'; - USD300 millones equivalentes, 9.75% en pesos denominados en pesos colombianos (COP) con vencimiento en 2028 en 'BBB'.”

Esta calificación obedece para Fitch, al sólido desempeño operativo y sus niveles de

deudas manejables, incluido un aumento significativo en la deuda para cubrir su Plan de Desarrollo. El fuerte perfil socioeconómico del distrito y el peso en la economía nacional en términos de contribución al PIB también se consideran en la afirmación. El riesgo político asociado con el sector público se ha incorporado también y frente a la deuda, pasivos y liquidez, Fitch considera que este factor de calificación es fuerte, ya que el distrito mantiene una política de deuda enfocada en la deuda externa a largo plazo. En abril de 2018, el nivel de deuda era COP1.2 billones (USD410 millones), que representa el 89% de su deuda externa, y el 64% de la deuda total está denominada en moneda local. Los principales riesgos vinculados a su cartera de deuda, como el riesgo de tipo de cambio y las fluctuaciones de los tipos de interés, así como los niveles de liquidez, son observados de cerca por el distrito.



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

2. Moody's Investor Service. Esta firma, bajó la calificación de Bogotá Distrito Capital, de emisor de Baa2 estable (Escala Global, moneda local) y de deuda de Baa2 (Escala Global, moneda extranjera) a (Baa2 negativa).

Aclara que esta calificación corresponde a un perfil crediticio que refleja una economía local diversificada, que se espera continúe sustentando una productiva base de ingresos propios y una sólida posición de liquidez durante 2018 y 2019. Asimismo, toma en cuenta sus expectativas de que continuará registrando déficits financieros de alrededor del 7.5 y 9% en 2018, como reflejo de su plan de infraestructura y estiman que la deuda podría alcanzar niveles de alrededor de 16% de sus ingresos totales en 2018, incrementando a 40% para 2023.

3. Standard&Poor's S&P Ratings Services. "S&P Global Ratings confirmó sus calificaciones de riesgo crediticio en moneda local y en moneda extranjera en escala global de 'BBB-' de Bogotá Distrito Capital (el Distrito Capital de Bogotá; Bogotá o el distrito). Al mismo tiempo, confirmamos nuestra calificación de deuda de 'BBB-' de la deuda senior no garantizada por US\$300 millones (en el momento de su emisión en 2007) pagadera en moneda extranjera y con vencimiento en 2028."

A la vez, presenta dos escenarios que podrían modificar la calificación: a) un escenario positivo, si dentro de los siguientes 12 a 24 meses, la ciudad es capaz de ejecutar su programa de inversión más rápido a lo esperado, manteniendo un nivel de deuda y posición de liquidez adecuadas (lo que podría reflejar también una administración financiera más fuerte); y b) un escenario negativo, si durante este mismo período la ciudad presenta por cambios significativo en su política fiscal un deterioro en el desempeño presupuestal con déficits después de gasto de inversión consistentemente por encima de 15% de los ingresos totales, ya que esto derivaría



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

en un nivel de deuda más alto a lo esperado y/o en una posición de liquidez más débil.

En el análisis realizado por cada una de las entidades calificadoras de riesgo, se puede evidenciar que todas coinciden en los factores clave considerados tanto desde lo positivo como de lo negativo que podría generar un cambio en la calificación.

Y la gran preocupación frente a lo negativo es que se pueda presentar un incremento significativo en la deuda adicional a lo esperado, un deterioro importante en sus márgenes financieros y de liquidez, y déficits financieros persistentes.

¿Ahora bien, vale la pena preguntarse qué pasará con el futuro de las finanzas públicas en el largo plazo?

Como es bien conocido, existen rubros que limitan el manejo del presupuesto, haciéndolo inflexible, entre los cuales podemos citar: las transferencias de la Nación y otras rentas con destinación específica; el servicio de la deuda, el pasivo pensional, y los gastos amparados con vigencias futuras. Inflexibilidades que van cerrando el espacio que requieren los nuevos gobernantes para poder cumplir con los programas y proyectos de sus Planes de Desarrollo.

Sin embargo, y retomando lo manifestado por las calificadoras de riesgo; es preciso realizar un *análisis más profundo* a fin de conocer si las vigencias futuras van a generar en el largo plazo un debilitamiento de las finanzas públicas del Distrito, a saber:

- ◆ Poseer una base fuerte de ingresos. - Al compararlo con la proyección de ingresos totales presentada en el MFMP 2018-2028 (cuadro 16), se observa un



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

comportamiento con tendencia a la baja que inicia en 2019 con 5,1 billones de pesos y finaliza en 2028 con 4,5 billones de pesos. Situación que refleja unas perspectivas de inestabilidad en las finanzas públicas del Distrito durante los próximos 10 años.

- ◆ La base fuerte de los ingresos proviene principalmente del Impuesto Predial Unificado (IPU) y del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y continuidad en la eficiencia en el recaudo y fiscalización de los diferentes tributos. - La Secretaría Distrital de Hacienda, en agosto de 2018, indicó a los medios de comunicación y publicó en su página que la ciudad tiene 922.800 contribuyentes en mora, que le deben a Bogotá 3,5 billones de pesos en total con un impacto del 2,31% en el PIB Distrital (cuadro 17.1) por concepto de estos dos impuestos; de los cuales la Administración Distrital espera recuperar alrededor de 389.000 millones de pesos en los meses que faltan de este año. Por un lado, estas deudas representan alrededor del 70% de los ingresos proyectados por año en el MFMP 2018-2028. Y, por otro lado, si se cumplen las condiciones para la recuperación esperada, el Distrito tardaría aproximadamente 3 años para lograr esta meta. En este sentido, las calificadoras de riesgo deben revisar y reevaluar su análisis frente a la eficiencia en el recaudo.
- ◆ Sostenibilidad de las finanzas, niveles de deuda manejables. - El Distrito ha venido manejando una política de bajos niveles de endeudamiento, con un saldo acumulado a 2018 de 1,189 miles de millones de pesos. No obstante, la gran preocupación frente al posible incremento significativo en la deuda, con deterioro importante en sus márgenes financieros y de liquidez, y déficits financieros persistentes; pues mediante el acuerdo 690 de 2017 el Concejo de Bogotá autorizó un cupo de endeudamiento para el Distrito por 6,960 miles de millones de pesos (4,59% del PIB Distrital) que puede utilizar a través de diversas



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

operaciones de crédito y que, sumado a la deuda vigente, alcanza 5,38% del PIB Distrital.

- ◆ El acuerdo 690 de 2017 en su artículo 4, establece que la contratación de operaciones de crédito público y asimiladas que realice la Administración con base en la autorización otorgada mediante el presente Acuerdo, deberá sujetarse a lo establecido en la Ley 358 de 1997, y demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, y las normas vigentes sobre la materia. En este orden de ideas, el Distrito debe analizar de manera muy prudente la decisión que tome frente a la utilización de la totalidad del cupo de endeudamiento que se le autorizó, puesto que la proyección presentada para 2019 refleja un indicador de liquidez (40%) pagando solamente un aproximado de la mitad de los intereses generados por la deuda si es con banca multilateral, ya que con emisión de bonos serían demasiado altos los costos financieros y un indicador de solvencia (72%). Los dos indicadores presentan un alto riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas, aunque con la proyección propuesta no superan los límites de la Ley 358 de 1997 (40% para la liquidez y 80% para la sostenibilidad).
- ◆ En cuanto a la PLMB, mediante el Acuerdo 699 de 2018 del Concejo de Bogotá, se autoriza un cupo de endeudamiento global hasta por valor de 10,85 billones (7,16% del PIB Distrital) para la empresa Metro de Bogotá S.A. Aquí es necesario aclarar que la empresa Metro fue creada en el año 2016 como una sociedad por acciones del orden distrital, con participación exclusiva de entidades públicas, la cual cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal y patrimonio propio. Vinculada a la Secretaría Distrital de Movilidad y su régimen jurídico será el de las empresas industriales y comerciales del Estado. Su objeto social es realizar la



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

estructuración, planeación, construcción, operación, explotación y mantenimiento de las líneas del metro que hacen parte del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá. Sin embargo, al ser una entidad de propiedad exclusiva del Distrito, la responsabilidad de este cupo de endeudamiento también es del Distrito, siendo un valor altamente representativo, que en el evento de algún imprevisto sería catastrófico para las finanzas públicas del Distrito.

- ◆ Para el caso específico de la PLMB, la financiación de las vigencias futuras por 6,08 billones de pesos (4% del PIB 2018) que es el monto más representativo que fue autorizado en estos ocho períodos analizados, estará vinculada al 50% del recaudo de la sobretasa a la gasolina², y a las reservas de las empresas EEB y ETB. Al respecto, es importante mencionar, que el Distrito viene implementando, adicionalmente, unas políticas de **desestímulo del vehículo particular**, y el uso de otros modos de transporte; los cuales seguirían generando una desaceleración en el crecimiento del consumo de gasolina en la ciudad.

De la misma manera, mediante el Acuerdo 619 de 2015 del Concejo de Bogotá, se dictan normas para **estimular el uso de vehículos eléctricos** e híbridos como una estrategia para mitigar el cambio climático en el Distrito Capital.

² Los responsables de sobretasa son los distribuidores mayoristas de gasolina motor extra y corriente, los productores e importadores.

La base gravable está comprendida por el valor de referencia de venta al público de la gasolina motor, tanto extra como corriente, por galón, que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía.



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

En razón a lo anterior, es evidente que el Distrito no podrá garantizar la financiación de estas vigencias futuras como lo había previsto y presentado en el MFMP 2017-2027. Situación bastante preocupante, teniendo en cuenta que de nuevo tendría que contemplar su financiación a través del endeudamiento, o el proyecto más ambicioso de infraestructura vial para el Distrito quedaría estancado y consecuentemente con graves impactos en el desarrollo económico y social.

- ◆ Según el plan de adquisiciones presentado por el IDU (mayor ejecutor de los recursos de movilidad), para la presente vigencia (2018); se requieren 3,348 miles de millones de pesos para poder realizar las contrataciones de estudios, interventorías, construcción de vías y troncales; señalando que cuenta con la apropiación presupuestal del artículo 10 de la Ley 819 de 2003 y el 85% restante, es decir, 2,783 miles de millones, serán financiados mediante las vigencias futuras ordinarias que ya fueron aprobadas. No obstante, en los acuerdos de autorización de vigencias futuras emitidos por el Concejo de Bogotá, solo existen autorizaciones por valor total de 837 mil millones (cuadro 13), lo que quiere decir que las vigencias futuras se verán incrementadas en 1,945 miles de millones de pesos con un impacto del 1,28% en el PIB Distrital. (cuadro 17.1)
- ◆ Variación ingresos vs gastos. - Al analizar las variaciones de los ingresos vs los gastos durante los períodos 2011-2018, se observa un incremento acumulado del 69% para los ingresos, mientras que para los gastos el crecimiento es del 83%, diferencias que se enfatizan principalmente en los años 2013-2015-2017 y 2018, con un incremento en los gastos por encima del 22% del crecimiento de los ingresos. Hechos que generan los déficits presupuestales.



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

- ◆ Vigencias Futuras y PIB Distrital. - La autorización de vigencias futuras entre 2011 y 2018 presenta un total acumulado de 10,85 billones (7,2% del PIB Distrital) y como se puede observar se han venido incrementando de manera gradual en los últimos años, donde la participación de vigencias futuras para los años 2018, 2019 y 2020-2041 representan el 0,8%, 1,53% y 3,9% del PIB Distrital 2018, respectivamente. Si sumamos los 1,945 pendientes del IDU al año 2019, la participación en el PIB para el año 2019 pasa de 1,53% a 2,77% y en el total acumulado pasa del 7,2% al 8,5%.
- ◆ Vigencias Futuras y Presupuesto Distrital. - En relación con el impacto que genera la autorización e inclusión de vigencias futuras en el presupuesto de Bogotá, se puede observar un comportamiento estable entre los años 2012 y 2017. Si miramos el año 2011 la participación de las vigencias en el presupuesto es del 6.3%, para el año 2018 es del 6,1%, para el año 2019 sube considerablemente a un 9%, pero si se incluyen las vigencias pendientes del IDU por 1,945 el incremento prácticamente se duplica presentando una participación en el presupuesto del 16, 4% y entre 2020 y 2041 presenta un promedio del 0,2% por año.
- ◆ Pero no hay que olvidarse que las vigencias futuras representan para las nuevas administraciones un espacio más restringido para respaldar la financiación de sus planes y proyectos. Es por esto por lo que las finanzas públicas de largo plazo están enfrentando cada vez más retos para la consecución de los recursos, siendo en la actualidad, la alternativa más usual, la solicitud de autorización de vigencias futuras. Es decir, el uso de vigencias futuras trae consigo más necesidades de vigencias futuras para poder cubrir los vacíos dejados por las administraciones anteriores. Máxime si se tiene en cuenta que



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

se están utilizando para funcionamiento, gastos que no corresponden con el objetivo para el cual fueron creadas las vigencias futuras.

- ◆ Si hacemos un recorrido por los diferentes sectores, encontramos que
 - * El sector educación que constituye uno de los pilares más importantes del PDD y motor de la transformación, con una participación de 15,1 billones (16%) en el plan plurianual 2016-2020, cuenta con vigencias futuras hasta el año 2026. A la fecha presenta una ejecución aproximada del 75% (11,4 bill) del presupuesto asignado al rubro en el PDD 2016-2020, y del 25% faltante (4 Bill) cuenta con solo el 20% a través de vigencias futuras hasta el 2026. Por lo cual es muy posible que se realicen nuevas solicitudes por el 80% (3,2 Bill) que aún no está garantizado para el sector educación.
 - * El sector salud, que al igual que la educación, es otro de los pilares de gran importancia para la población del Distrito cuenta con una participación de 13,4 billones (14%) en el plan plurianual 2016-2020 y cuenta con vigencias futuras de 24 mil millones para el año 2019. A la fecha presenta una ejecución aproximada del 48% (6,4 bill) del presupuesto asignado al rubro en el PDD 2016-2020, y del 52% faltante (7 Bill) cuenta con tan solo el 0,3% a través de vigencias futuras para el año 2019. Por lo cual es muy posible que se realicen nuevas solicitudes por el valor aproximado de los 7 billones pendientes que aún no está garantizado para el sector salud. Aunque, es evidente que para el gobierno actual este sector no es relevante entre sus metas de gestión, olvidando que la salud es un derecho fundamental de las personas y que es una obligación concreta y permanente del Estado garantizar este derecho a la comunidad.



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

- * El sector movilidad, que cuenta con la más alta asignación presupuestal por valor de 43,6 billones (45%) en el plan plurianual 2016-2020 y cuenta con vigencias futuras de 931 mil millones para el año 2019. A la fecha presenta una ejecución aproximada del 14% (6,1 bill) del presupuesto asignado al rubro en el PDD 2016-2020, y del 86% faltante (37,5 Bill) cuenta con tan solo el 2% a través de vigencias futuras para el año 2019. Por lo cual es muy posible que se realicen nuevas solicitudes por el valor aproximado de los 37,5 billones pendientes que aún no está garantizado para el sector movilidad.

Después de este análisis se puede concluir que del PDD 2016-2020, el sector movilidad es el que presenta la más baja ejecución presupuestal de tan solo el 14%, a pesar de contar con la mayor participación dentro del Plan Plurianual de Inversiones para estos 4 años. Este indicador refleja el bajo nivel de ejecución del sector movilidad y el bajo compromiso asumido por el gobernante de turno. Pues de acuerdo con la rendición de cuentas según el periódico el tiempo del 1° de junio de 2018, el alcalde resaltó como sus mayores logros en movilidad: a) que, en sus dos primeros años y cinco meses de gobierno, ya se destinaron 250 mil millones de pesos en diseños para proyectos viales en la capital, representados en estudios, que incluyen predios, redes de servicios, características de suelos, b) que al llegar a la administración tuvo que conseguir los recursos para hacer realidad estos proyectos, c) que gracias a esta gestión en el 2019 estará entregando 12 obras de infraestructura y d) que le metieron mano a la troncal de la carrera 7 la cual, mejorará la movilidad de Bogotá y de sus ciudadanos. Logros bastante pobres frente a un presupuesto de 43,6 billones de pesos.

Con el análisis presentado y en concordancia con lo expuesto por las Calificadoras de Riesgo, es claro que el Distrito Capital puede verse abocado a un fuerte debilitamiento de sus finanzas públicas, ocasionado por el permanente incremento



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

en las autorizaciones y uso de las vigencias futuras, que, de no cumplirse con las expectativas de los recursos programados para la financiación de las mismas, la siguiente alternativa es acudir al endeudamiento, asumiendo altísimas sobrecargas financieras.

CONCLUSIONES

Después de un cuidadoso y extenso análisis de la figura presupuestal de las vigencias futuras o créditos presupuestarios para poder reconocer el impacto generado por los créditos presupuestarios plurianuales (vigencias futuras) a largo plazo en las finanzas públicas de Bogotá-Colombia, se evidenciaron diferentes situaciones, entre las cuales es importante resaltar las siguientes:

1. En relación con el cumplimiento de las metas del Balance Primario, la Administración Central del Distrito de Bogotá presentó unos resultados superavitarios en los años 2011, 2012, 2016 y 2017 (0,32%, 0,53%, 0,06% y 0,20% del PIB Distrital respectivamente). Por el contrario, presentó resultados deficitarios en los años 2013, 2014 y 2015 (-0,41%, -0,09% y -0,48% del PIB Distrital respectivamente) y unos resultados deficitarios (-4,12% del PIB), proyectados para el año 2018.

Al observar los resultados proyectados para el año 2018 y compararlos con los resultados de los años anteriores, se puede evidenciar que la economía del Distrito puede estar entrando en un proceso de desestabilización muy peligroso, que a pesar de las restricciones establecidas por la Ley 358 de 1997, si no se implementan políticas claras frente a los ingresos requeridos para cubrir esos



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

déficits, el Distrito se puede ver abocado a enfrentar situaciones duras con crisis económicas y financieras a muy corto plazo.

Cabe aclarar, que estos resultados de cumplimiento distan mucho de las estimaciones de Balance Primario presentadas en el MFMP 2011-2021 cuyos resultados proyectados fueron superavitarios para los años 2011 (0,08%) y 2015 a 2021 (estable en 0,05%). Y para los años 2012, 2013 y 2014 se proyectaron resultados deficitarios de (-0.11%, -0,06% y -0,07% del PIB Distrital).

2. El segundo aspecto de suma importancia por ser la prioridad número 1 en este momento para el Distrito, es la financiación de las vigencias futuras autorizadas para la PLMB por 6,08 billones de pesos, que es el monto más representativo (4% del PIB 2018) que se ha autorizado en estos ocho períodos analizados. De acuerdo con el MFMP 2017-2027, dicha financiación estará vinculada al 50% del recaudo de la sobretasa a la gasolina, y a las reservas de las empresas de energía de Bogotá (EEB) y Telecomunicaciones de Bogotá (ETB). Al respecto, es importante mencionar, que contradictoriamente el Distrito viene implementando, políticas de desestimulo del vehículo particular, y el uso de otros modos de transporte; los cuales generarían una desaceleración en el crecimiento del consumo de gasolina en la ciudad, y paralelamente, se están expidiendo normas para estimular el uso de vehículos eléctricos e híbridos como una estrategia para mitigar el cambio climático en el Distrito Capital. Aunado a lo anterior, el gobierno actual del Distrito contempla la posibilidad de vender la participación que la Alcaldía tiene en las empresas EEB y ETB para financiar endeudamiento y déficit fiscal. Entonces, ¿de dónde van a salir los recursos para cubrir las vigencias futuras para la PLMB?

Las razones anteriormente expuestas, evidencian plenamente que las decisiones se están tomando sin una adecuada planeación y el Distrito no tiene



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

claridad sobre ¿cómo es que va a garantizar la financiación de estas vigencias futuras?

3. El tercer factor de análisis se refiere a la sostenibilidad de la deuda pública, capacidad de pago y déficit. Con relación a la sostenibilidad de la deuda pública, el Distrito ha venido manejando una política de bajos niveles de endeudamiento, con un saldo acumulado a 2018 de 1,189 miles de millones de pesos. No obstante, existe la gran preocupación frente al posible incremento significativo en la deuda, con deterioro importante en sus márgenes financieros y de liquidez, y déficits financieros persistentes; más aún, si se tiene en cuenta que en la revisión de la evolución de las cifras de endeudamiento de los períodos 2011-2018, se evidencia tan solo una reducción global de la deuda entre el período uno y el período ocho del 16%, lo que demuestra la falta de amortización de capital como otra de las políticas de los diferentes gobiernos y solamente se reflejan los pagos de intereses.

Preocupación que aumenta, con el último cupo de endeudamiento autorizado para el Distrito por el Concejo de Bogotá, por 6,960 miles de millones de pesos (4,59% del PIB Distrital) que puede utilizar a través de diversas operaciones de crédito y que, sumado a la deuda vigente, alcanza 5,38% del PIB Distrital.

Si bien es cierto, el Distrito deberá sujetarse a lo establecido en la Ley 358 de 1997, y demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, y las normas vigentes sobre la materia, también es necesario que analice de manera muy prudente la decisión que vaya a tomar frente a la utilización de la totalidad del cupo de endeudamiento que se le autorizó, puesto que la proyección presentada para 2019 (cuadro 17.2) refleja un indicador de liquidez (40%), y eso, pagando solamente un aproximado de la mitad de los intereses generados por la deuda si es con banca multilateral, ya que con emisión de bonos serían demasiado altos los costos financieros y un indicador de solvencia (72%).



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

Los dos indicadores presentan un alto riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas del Distrito, a pesar de que históricamente durante los períodos 2011-2018, la razón de liquidez no excede el 40% y la razón de solvencia es inferior al 80% en todos los períodos.

4. En relación con el presupuesto y su ejecución, se presentan varias situaciones:
 - ◆ Se puede observar que la mayor apuesta de los gobiernos de Bogotá está concentrada en la infraestructura, pues de los ocho períodos analizados, seis asignaron la mayor participación presupuestal para el sector hacienda, teniendo en cuenta que los recursos para la PLMB, para las nuevas troncales de Transmilenio y para el SITP, se incluyen en el presupuesto asignado a la Secretaría Distrital de Hacienda. Adicionalmente, si sumamos el presupuesto del sector hacienda con el del sector movilidad, la participación de movilidad en el presupuesto representa un promedio durante los ocho años del 40%. Mientras tanto, a educación se le han asignado recursos que representan en promedio el 21%, durante los ocho períodos. Al parecer el desarrollo de la ciudad se busca únicamente a través de las obras, olvidando que la educación es uno de los pilares del Gobierno Nacional y es la clave para el crecimiento y desarrollo de la ciudad, lo que a la vez se refleja en la reducción de las brechas y los índices de pobreza. Y para Salud únicamente con un promedio del 14%, integración social con un 6%, y del sector ambiente y sector mujeres ni que decir con tan solo un 1% y 0,2% respectivamente. Pero la mala planeación salta a la vista de manera repetitiva, pues del PDD 2016-2020, el sector de movilidad es el que presenta la más baja ejecución presupuestal de tan solo el 14%, a pesar de contar con la mayor participación dentro del Plan Plurianual de Inversiones para estos 4 años. Con este análisis se puede concluir que el Distrito Capital está incumpliendo los fines estatales de cubrir las necesidades insatisfechas de la comunidad; y la



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

educación, la salud y en general el bienestar de los individuos se convirtió en construcción de vías y medios de transporte. Pero lo más triste, estos proyectos en un alto porcentaje quedan estancados por situaciones de corrupción y mala administración de los recursos públicos.

- ◆ Un factor que genera gran inquietud es el de los incrementos del presupuesto año tras año, con el de las modificaciones posteriores siempre en términos de reducción. Si hacemos la comparación entre los presupuestos presentados para aprobación del Concejo de Bogotá, se evidencia una disminución en el presupuesto del 5% y 4% para los períodos 2012 y 2016 que coinciden con los cambios de gobierno y un incremento del 19%, 8%, 17%, 13%, y 11% para los períodos 2013, 2014, 2015, 2017 y 2018 respectivamente. Mientras que, cuando hacemos la comparación entre los presupuestos definitivos una vez han sido modificados y ejecutados, los resultados son diferentes 4%, 13%, 9%, 15%, 15% y 22% de aumento para los años 2012, 2013, 2014, 2015, 2017 y 2018 respectivamente; y solo para el año 2016 se presenta reducción del presupuesto en el 7%. Estas continuas modificaciones permiten asegurar una sostenida insuficiencia en la recaudación de ingresos corrientes, lo que puede ser consecuencia de cálculos y proyecciones de variables macroeconómicas sobreestimadas o de la falta de políticas de recaudación eficientes.
- ◆ Frente a los resultados en términos de recaudación, la Secretaría Distrital de Hacienda confirma la realidad de lo mencionado en el punto anterior, cuando, en agosto de 2018, indicó a los medios de comunicación y publicó en su página que la ciudad tiene 922.800 contribuyentes en mora, que le deben a Bogotá 3,5 billones de pesos en total con un impacto del 2,31% en el PIB Distrital (cuadro 17.1) por concepto del Impuesto Predial Unificado (IPU) y del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) de los cuales la Administración Distrital espera



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

recuperar alrededor de 389.000 millones de pesos en los meses que faltan de este año. Por un lado, estas deudas representan alrededor del 70% de los ingresos proyectados por año en el MFMP 2018-2028. Y, por otro lado, si se cumplen las condiciones para la recuperación esperada, el Distrito tardaría aproximadamente 3 años para lograr esta meta. Situación muy grave para la ciudad, ya que la base fuerte de sus ingresos proviene principalmente de estos dos impuestos. En este sentido, las calificadoras de riesgo deben revisar y reevaluar su análisis en lo que se refiere a la eficiencia en el recaudo, para evitar que se sigan tomando decisiones erróneas al contemplar esta cartera morosa como respaldo al cumplimiento de los fines estatales de la ciudad.

- ◆ Un último factor analizado del presupuesto es el de la variación de los ingresos vs los gastos, donde al revisar la evolución de estos dos rubros se encuentra que, durante los períodos 2011-2018, se presenta un incremento acumulado del 69% para los ingresos mientras que para los gastos el crecimiento es del 83%, diferencias que se enfatizan principalmente en los años 2013-2015-2017 y 2018, con un incremento en los gastos por encima del 22% del crecimiento de los ingresos. Hechos que generan los déficits presupuestales, para lo que las alternativas de solución siempre terminan siendo el endeudamiento y el uso de las vigencias futuras.
- 5. Vigencias Futuras y Presupuesto y PIB Distrital. – Durante los ocho períodos analizados, el Concejo de Bogotá, autorizó para el Distrito Capital un total de 10,85 billones de pesos (7,2% del PIB Distrital) en vigencias futuras, distribuidas entre la PLMB (6,08 billones) y 12 sectores (4,77 billones), de los cuales, la mayor participación la tiene el sector Hacienda con un 57,2%, lo cual se explica teniendo en cuenta que en este sector se incluyen las vigencias futuras para el metro, seguido del sector movilidad con el 18,3%, Educación con el 10,1%,



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

Integración Social con el 6,7%, Cultura, Recreación y Deporte con el 3,5%, Ambiente con el 1,5%, Seguridad, Convivencia y Justicia con el 1,2%. Y Gestión Pública, Gobierno, Salud, Hábitat y Mujeres; con participación inferior al 1%.

Según el plan de adquisiciones presentado por el IDU (mayor ejecutor de los recursos de movilidad), para la presente vigencia (2018); se requieren 3,348 miles de millones de pesos para poder realizar las contrataciones de estudios, interventorías, construcción de vías y troncales; señalando que cuenta con la apropiación presupuestal del artículo 10 de la Ley 819 de 2003 y el 85% restante, es decir, 2,783 miles de millones, serán financiados mediante las vigencias futuras ordinarias que ya fueron aprobadas. No obstante, en los acuerdos de autorización de vigencias futuras emitidos por el Concejo de Bogotá, solo existen autorizaciones por valor total de 837 mil millones (cuadro 13), lo que quiere decir que las vigencias futuras se verán incrementadas en 1,945 miles de millones de pesos con un impacto del 1,28% en el PIB Distrital.

En relación con el impacto que genera la autorización e inclusión de vigencias futuras en el presupuesto de Bogotá, se puede observar un comportamiento estable entre los años 2012 y 2017. Con respecto al año 2011 la participación de las vigencias en el presupuesto es del 6.3%, para el año 2018 es del 6,1%, para el año 2019 sube considerablemente a un 9%, pero si se incluyen las vigencias pendientes del IDU por 1,945 el incremento prácticamente se duplica presentando una participación en el presupuesto del 16,4% y entre 2020 y 2041 presenta un promedio del 0,2% por año.

Y en relación con el PIB, se puede observar que las autorizaciones de vigencias futuras han venido incrementando de manera gradual en los últimos años, donde la participación para los años 2018, 2019 y 2020-2041 representa el 0,8%, 1,53% y 3,9% del PIB Distrital 2018, respectivamente.



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

6. Es de resaltar, que la ejecución de las vigencias futuras tampoco ha mostrado los resultados esperados.

Del total de las autorizaciones de vigencias futuras entre 2011 y 2018 por 10,86 billones, Bogotá, Distrito Capital asumió compromisos mediante la celebración de contratos por valor total de 3,67 billones, lo cual, representa un índice de ejecución del 34%. De esta ejecución se observa que durante el período 2011-2018, se autorizaron 2,49 billones y se ejecutó mediante compromisos un valor de 2,19 billones, es decir, una ejecución del 88% (distribuida en 2% para funcionamiento y 98% para inversión). Y durante el período 2019-2041, se autorizaron 8,36 billones y se ha ejecutado mediante compromisos un valor de 1,48 billones, es decir, una ejecución del 18% (distribuida en 0,5% para funcionamiento y 99,5% para inversión). No se puede desconocer, que este índice de ejecución incluye autorización de vigencias futuras para la PLMB hasta el año 2041.

Por su parte, las entidades que presentaron ejecución de vigencias futuras únicamente por funcionamiento fueron Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte con el 79%, Secretaría Distrital del Hábitat con el 96%, Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones con el 89% y Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital con el 31%.

Ahora bien, cuando se autorizan cupos de vigencias futuras para gastos de funcionamiento, es necesario generar alertas al respecto, pues son erogaciones que no deben estar por fuera del principio de anualidad y casi que por norma no encajan en el concepto y que, adicionalmente, reflejan la incapacidad del Gobierno Distrital para gestionar los recursos corrientes que garanticen el adecuado funcionamiento de las instituciones sin tener que usar el presupuesto de los gobiernos futuros. Finalmente, el uso de esta figura para gastos de



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

funcionamiento se convierte en una alternativa crónica al ser la vía más fácil de consecución de recursos.

7. A manera de conclusión final, con el análisis presentado y en concordancia con lo expuesto por las Calificadoras de Riesgo, es claro que el Distrito Capital puede verse abocado a un fuerte debilitamiento de sus finanzas públicas, ocasionado por el permanente incremento en las autorizaciones y uso de las vigencias futuras, que, de no cumplirse con las expectativas de los recursos programados para la financiación de las mismas, la siguiente alternativa es acudir al endeudamiento, asumiendo altísimas sobrecargas financieras.

BIBLIOGRAFÍA

CÁRDENAS, M., Mejía, C., & Olivera, M. (2006). La economía política del proceso presupuestal en Colombia.

FILC, G., & Scartascini, C. (2009). Los marcos de mediano plazo y el proceso presupuestario en América Latina. Trimestre fiscal, 90.

GONZÁLEZ, E. P. La responsabilidad fiscal y el ajuste estructural de las finanzas públicas en Colombia.

JUNGUITO, R., & Rincón-Castro, H. (2004). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. Banco de la República Documentos de Trabajo.

MARFÁN, M. (2001). Rol macroeconómico de la política fiscal.



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

MARTNER Fanta, R. (1998). Política fiscal, ciclo y crecimiento. Revista de la CEPAL.

SALAZAR, M. (1998). Régimen económico y jurídico de la Hacienda Pública Colombiana

CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.,

-----Acuerdo 24 de 1995 expide el Estatuto Orgánico del Presupuesto para el Distrito Capital;

-----Acuerdo 20 de 1996 modifica el Estatuto Orgánico del Presupuesto para el Distrito Capital;

-----Acuerdo 20 de 1999 Por el cual se autoriza a la Secretaría de Educación para asumir compromisos con cargo a vigencias futuras 2000-2014 hasta por la suma de \$588.572.456.534.

-----Acuerdo 63 de 2002 *"Por el cual se definen los procedimientos de armonización del presupuesto con los Planes de Desarrollo"*

-----Acuerdo 190 de 2005 *"por el cual se modifica el artículo 1 y el Parágrafo único del Acuerdo 63 de 2002"*

-----Acuerdo 318 de 2008 Por el cual se aprueban unas vigencias futuras de las entidades del Presupuesto Anual Distrital para el período 2009-2012 hasta por la suma de \$981.935.628.317."

-----Acuerdo 320 de 2008 Por el cual se autoriza a la Secretaría de Educación Distrital para asumir compromisos con cargo a las vigencias futuras 2010-2011 hasta por la suma de \$6.232.362.880

-----Acuerdo 340 de 2008 Por el cual se autorizan unas entidades para asumir compromisos con cargo a las vigencias futuras 2009-2012 hasta por la suma de \$1.785.763.983.000.



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

-----Acuerdo 355 de 2008 *“Por el cual se aprueban unas vigencias futuras para algunas entidades que hacen parte del Presupuesto Anual de Bogotá, Distrito Capital”* para los períodos 2010-2011-2013-2014-2015 hasta por la suma de \$149.677.502.000.

-----Acuerdo 457 de 2010 del Concejo de Bogotá, *“Expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos E Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2011.*

-----Acuerdo 521 de 2013 del Concejo de Bogotá, *“Expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos E Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2013.*

-----Acuerdo 575 de 2014 del Concejo de Bogotá, *“Expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos E Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2015.*

-----Acuerdo 647 de 2016 *“Por el cual se autoriza a la Administración Distrital por medio de la Secretaría de Educación del Distrito, para asumir compromisos con cargo a vigencias futuras excepcionales para el período 2017-2026”* hasta por la suma de \$817.549.368.

-----Acuerdo 657 de 2016 del Concejo de Bogotá, *“Expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos E Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2017. Y se autoriza unas entidades para asumir compromisos con cargo a las vigencias futuras 2018-2019 hasta por la suma de \$1.223.340.708.936.*

-----Acuerdo 691 de 2017 del Concejo de Bogotá, *“Por medio del cual se autoriza a Bogotá, D.C., para que a través de la Secretaría Distrital de Hacienda asuma obligaciones para garantizar el aporte del Distrito Capital a la cofinanciación del sistema integrado de transporte masivo para Bogotá-primera línea del metro-tramo 1, con cargo a vigencias futuras ordinarias del período 2018-2041”* hasta por la suma de \$817.549.368.



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

-----Acuerdo 694 de 2017 del Concejo de Bogotá, *“Expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos E Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2018. Y se autoriza unas entidades del Distrito para asumir compromisos con cargo a las vigencias futuras 2019 hasta por la suma de \$1,574,410,446,125.*

-----Acuerdo 699 de 2018 del Concejo de Bogotá, *“Por el cual se autoriza el cupo de endeudamiento global hasta por diez billones ochocientos cincuenta mil millones (\$10,850,000,000,000) de pesos constantes de 2017 para la Empresa Metro de Bogotá S.A. para la financiación de la construcción y puesta en marcha del Proyecto “PRIMERA LÍNEA DEL METRO DE BOGOTÁ-TRAMO 1”*

CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

Ley 38 de 1989 — *Orgánica del Presupuesto General de la Nación*

-----Decreto Ley 1421 de 1993. *“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”*

-----Ley 179 de 1994 se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto

-----Ley 225 de 1995, modifica la Ley Orgánica de Presupuesto.

-----Ley 358 de 1997 o Ley de Semáforos. *“Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento”*

----- Ley 617 de 2000.” *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”- Racionalización del Gasto Público- Saneamiento Fiscal*

-----Ley 819 de 2003. *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.*



Bogotá, 12, 13 y 14 de septiembre de 2019

-----Ley 1483 de 2011.” *Dicta normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales- Vigencias Futuras Excepcionales para ET*

-----Contraloría de Bogotá, D.C. Sostenibilidad Fiscal del Distrito Capital. 2011

-----DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA –DANE.
“Boletines técnicos Producto Interno Bruto (PIB)”. Años 2011 a 2018.

-----INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. Página Web
<http://www.idu.gov.co/web> Plan de Adquisiciones año 2018

-----PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 111 de 1996. Compila las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto

-----Plan Nacional de Desarrollo 2016-2020 *“Bogotá mejor para todos”*, 2016

-----SECRETARIA DE HACIENDA DE BOGOTÁ. *“Marcos Disciales de Mediano Plazo”*, MFMP 2011-2021, 2012-2022, 2013-2023, 2014-2024, 2015-2025, 2016-2026, 2017-2027 y 2018-2028.

-----SECRETARIA DE HACIENDA DE BOGOTÁ. Ejecuciones de los presupuestos 2011-2012-2013-2014-2015-2016-2017 y 2018.