

BOGOTÁ ECONÓMICA

Diciembre de 2024 - Nº. 24



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

FINANZAS PÚBLICAS Y ECONOMÍA EN BOGOTÁ, D.C.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

DIRECTOR

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralor de Bogotá D.C.

COMITÉ DE PUBLICACIONES

Javier Tomás Reyes Bustamante
Ómar Alberto Jaimes Rueda
Lina Raquel Rodríguez Meza
Carlos Andrés Prada Durán
Miguel Ángel Mosquera Zota

EDITOR

Lina Raquel Rodríguez Meza

COORDINACIÓN EDITORIAL

Gustavo Adolfo Cortés Mosquera
Nidia Luz Ariza Rojas

COLABORADORES

Efraín Cepeda Sarabia
Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Andrés Gustavo Rojas Palomino
Ana María Cadena
Ovidio Claros Polanco
Juan Ricardo Ortega López

Carlos David Castillo Arbeláez
Nidia Luz Ariza Rojas
Luis Fernando Vargas Álvarez
Fernando Aguirre Gómez
Luis Roberto Escobar Álvarez
Jairo Hedilberto Latorre Ladino
Juan José Bohórquez

Diagramación

Adriana Pontón Barbosa
Oficina Asesora de Comunicaciones

Fotografía

Oficina Asesora de Comunicaciones
Freepick.es

ISSN: 2145 – 1036

Contraloría de Bogotá, D.C.
Cra. 32A No. 26A-10
Tel. (571) 335 88 88
www.contraloriabogota.gov.co

E-mail:
controlciudadano@contraloriabogota.gov.co

NOTA DEL EDITOR

La Revista Bogotá Económica fue creada para presentar análisis de diferentes aspectos económicos y sociales de la ciudad. Se constituye en un foro abierto que recoge opiniones de diversos sectores. Por tanto, lo expresado aquí es responsabilidad de los autores de cada artículo y no compromete la posición institucional de la Contraloría de Bogotá, D.C.

Agradecemos la participación de quienes colaboraron en la presente edición.

05

Editorial

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez

06 / 41

Informe Especial

- Hacia una política nacional de presupuesto abierto para Colombia
Efraín Cepeda Sarabia
- Resultados de la evaluación a las finanzas de Bogotá desde la perspectiva del control fiscal
Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
- Reflexiones sobre la reciente reforma constitucional al Sistema General de Participaciones. Importancia de los organismos de control
Andrés Gustavo Rojas Palomino
- Finanzas Distritales en el Plan de Desarrollo (PDD) Bogotá Camina Segura 2024-2027
Ana María Cadena
- Conceptualización y caracterización de la economía popular en Bogotá desde la visión de la Cámara de Comercio de Bogotá
Ovidio Claros Polanco
- Desigualdad y contradicciones: El Sistema Tributario Colombiano
Juan Ricardo Ortega López
- Tributación y presión fiscal en Bogotá
Nidia Luz Ariza Rojas y Luis Fernando Vargas Álvarez
- La ejecución presupuestal del Distrito Capital entre 2020 y 2024: evolución y reto.
Carlos David Castillo Arbeláez

42 / 52

Políticas Públicas y Control Fiscal

- Evaluación del Impacto de la Ley 142 de 1994 en el Sector Servicios Públicos y en la Economía: 30 años de transformaciones
Fernando Aguirre Gómez

53

Reseña

- Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE y Banco Interamericano de Desarrollo-BID
Nidia Luz Ariza Rojas

57

Estadísticas Fiscales

- Estadísticas Fiscales del Distrito Capital a octubre de 2024
Jairo Hedilberto Latorre Ladino, Luis Roberto Escobar Álvarez y Juan José Bohórquez



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C.





En la edición número 24, la Revista Institucional de la Contraloría de Bogotá D.C. profundiza en temas fundamentales para la ciudadanía: desde el manejo integral de la hacienda pública hasta un análisis detallado del concepto de economía popular.

En el primer aspecto, relacionado con el manejo de la hacienda pública, los artículos analizan uno de los mayores desafíos de la administración pública: mantener el equilibrio de las finanzas públicas mientras se asegura la inversión estratégica en áreas prioritarias. Esto incluye sectores fundamentales como seguridad, movilidad, gasto social y sostenibilidad ambiental, entre otros; abordando tanto el contexto nacional como las necesidades específicas del Distrito Capital.

En materia de ingresos, el aspecto clave es definir un nivel impositivo óptimo; los impuestos deben ser diseñados de tal forma que promuevan una distribución justa de la carga tributaria y contribuyan a la estabilidad económica, dado que cargas excesivamente altas desalientan la inversión y obstaculizan el crecimiento económico, al incrementarse la presión fiscal. Esta estrategia debe complementarse con medidas robustas que permitan reducir la evasión tributaria y una gestión responsable del endeudamiento, que salvaguarde la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En cuanto al gasto público se plantea el uso de instrumentos de presupuestación orientados a resultados, que permitan planificar, ejecutar, monitorear y evaluar el uso de los recursos. De igual manera, se resalta la importancia de establecer políticas que permitan lograr los objetivos climáticos y medioambientales, alineados con los compromisos nacionales e internacionales. Adicionalmente, se enfatiza la incorporación de la perspectiva de género en la presupuestación como herramienta para reducir las desigualdades mediante políticas públicas serias y la asignación estratégica de recursos.

Así mismo, es necesario mejorar y fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Ante la limitada

capacidad fiscal, la gobernanza juega un papel crucial en la promoción de una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y en la optimización de la gestión pública en todos los niveles, generando mayor legitimidad de las instituciones.

Por otra parte, se aborda el concepto de economía popular, el cual está centrado en las unidades económicas de baja escala y su potencial para generar suficientes ingresos de tal manera que se satisfagan las necesidades básicas de los hogares y se promuevan la justicia social y la equidad. Para fortalecer estas unidades, se proponen acciones de transformación orientadas a la diversificación productiva, con énfasis en procesos de exportación, modernización de infraestructura y adopción de tecnologías digitales, para que se puedan superar los esquemas de subsistencia.

Dada la importancia que tienen estas unidades económicas en nuestro país y en la ciudad, su formalización se convierte en una oportunidad estratégica para impulsar la economía y fortalecer la recaudación tributaria, generando beneficios para toda la sociedad.

En el contexto actual de desaceleración económica, tanto a nivel Nacional como Distrital, cobra gran importancia el uso de herramientas efectivas de planeación y presupuestación que permitan avanzar en los fines sociales y ambientales sin comprometer el equilibrio financiero, salvaguardando la confianza que se requiere para estimular la inversión y la generación de empleo.

El desafío principal radica en la definición de prioridades, mediante un proceso participativo que integre a sectores públicos, al sector privado, y a la ciudadanía en general; todo esto acompañado de una mayor eficiencia, calidad y transparencia en la ejecución del gasto público.

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralor de Bogotá D.C.

HACIA UNA POLÍTICA NACIONAL DE PRESUPUESTO ABIERTO PARA COLOMBIA



Por:
Efraín Cepeda Sarabia
Presidente del Senado de la República



**Una mayor participación
ciudadana está vinculada
a mejoras sustanciales
en la calidad
del gasto público.**



El presupuesto abierto se consolida como una herramienta clave en la gestión pública, diseñada para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación activa de la ciudadanía. Este enfoque no solo responde a los principios fundamentales de un gobierno democrático, sino que también fortalece la relación entre las instituciones públicas y la sociedad al facilitar el acceso a información de finanzas públicas de manera clara y detallada. Impulsar estos procesos y asegurar su éxito genera un gran beneficio para la ciudadanía.

Dado que el presupuesto constituye el instrumento más importante de la política fiscal para la planificación, ejecución y control del gasto público y su financiamiento, es fundamental que la ciudadanía y los diferentes sectores tengan un rol activo en su elaboración. Este proceso no solo debe contemplar una colaboración más amplia y efectiva, sino también ser entendido como un derecho inherente al principio de participación democrática, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, situándolo como un eje esencial dentro del ordenamiento constitucional. La transparencia y el acceso a la información presupuestaria deben ser herramientas prácticas para garantizar que los recursos públicos se asignen de manera eficiente y justa.

El Presupuesto Abierto se destaca por la apertura de los datos gubernamentales, con la disponibilidad de datos oportunos, exhaustivos, accesibles y utilizables. Además, es esencial que los datos sean comparables e interoperables, de manera que se facilite su análisis y reutilización, y que posibiliten la gobernanza, la toma de decisiones y la prestación de servicios públicos, incrementando la confianza en las instituciones de los ciudadanos.

Esta apertura permite que tanto los gobiernos como las organizaciones civiles y privadas utilicen la información para mejorar la calidad de vida de las personas. Una supervisión clara y dinámica de la ejecución de los recursos facilita identificar y señalar problemas, como el bajo nivel de ejecución observado en 2023, cuando el Presupuesto General de la Nación alcanzó la cifra más baja en ejecución en 21 años, sin contar la pandemia, en donde, se dejaron sin ejecutar más de \$49 billones de lo presupuestado.

Según el Banco Mundial, una mayor participación ciudadana y una divulgación más amplia de los procesos presupuestarios están vinculadas a mejoras sustanciales en la calidad del gasto público, el fortalecimiento de la gobernanza y la obtención de mejores resultados en términos de desarrollo. Estos factores no solo refuerzan la confianza de la sociedad en las instituciones públicas, sino que también son cruciales para el diseño de políticas fiscales sostenibles, inclusivas y eficaces.

En el ámbito internacional, numerosas instituciones se han comprometido a fortalecer la transparencia y fomentar la rendición de cuentas mediante el acceso ampliado a la información pública, promoviendo así una participación ciudadana más activa. Una de las iniciativas más destacadas en este esfuerzo es la “Open Budget Survey”, conocida en español como la “Encuesta de Presupuesto Abierto”. Desde su lanzamiento en 2006, esta herramienta se ha consolidado como un referente global para medir y evaluar los avances en transparencia presupuestaria en más de 120 países, proporcionando una visión integral sobre cómo los gobiernos gestionan y comunican el uso de los recursos públicos.

La Encuesta tiene como objetivo principal fomentar la adopción de sistemas accesibles y comprensibles que permitan a la ciudadanía no solo consultar y participar activamente en la elaboración de presupuestos abiertos, sino también comprender cómo se recaudan, gestionan y ejecutan los recursos públicos. Este enfoque promueve la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al contribuir a la creación de instituciones más eficaces y transparentes que rindan cuentas.

En el caso de Colombia, el país se ubicó en el 2023 en la posición 54 entre los 124 países evaluados por la encuesta, con un puntaje de transparencia de 50 sobre 100. Esta calificación lo ubica en la categoría de “Información limitada disponible”, según los estándares del estudio. Para lograr un nivel que fomente un debate público informado y una verdadera incidencia ciudadana en la planificación presupuestal, Colombia necesita alcanzar un puntaje mínimo de 61 puntos en transparencia, lo que representa un desafío y una oportunidad para avanzar hacia una mayor apertura y rendición de cuentas en todos los niveles.

A nivel municipal y distrital, se utiliza el *Índice de Gobierno Digital* como una herramienta para evaluar el desempeño de los municipios y distritos en la implementación de políticas y servicios digitales por parte de las entidades públicas. Según el informe del año 2023, el promedio de las alcaldías municipales alcanzó 50,6 puntos sobre 100. Entre las capitales, algunas se destacaron por su desempeño y puntajes, como los casos de Bogotá D.C. con 94.9 puntos, Bucaramanga con 90.2, Barranquilla con 86, Santa Marta con 85.3, y Medellín con 83.3 puntos. Sin embargo, 507 municipios se encuentran por debajo de la media nacional, enfrentando importantes desafíos para mejorar en estos aspectos.

Conscientes de la importancia de establecer una política de presupuesto abierto, hemos presentado ante el Congreso de la República un Proyecto de Ley que propone la creación de la Política de Presupuesto Abierto y Cuentas Transparentes. El

“ El presupuesto abierto en Bogotá no solo es una herramienta de transparencia, sino también un reflejo del compromiso por construir una ciudad más inclusiva y equitativa. ”

objetivo de esta iniciativa, que ya fue aprobada en su primer debate en la Cámara de Representantes, es promover la apertura de los datos presupuestarios y los de su ejecución en todos los niveles de gobierno, con un desglose de la información y cumpliendo con las características de los datos abiertos, brindando no solo la interoperabilidad de los datos, sino la garantía de que la información sea fácilmente comprensible, utilizando un lenguaje claro y accesible para toda la ciudadanía.

Este desafío ha sido comprendido y abordado con éxito por parte de Bogotá, que ha mostrado avances significativos en presupuesto abierto, posicionándose como un referente nacional mediante una serie de iniciativas que buscan transformar la forma en que se gestionan y comunican los recursos públicos y utilizando plataformas digitales innovadoras para brindar acceso a la ciudadanía. A través de estas herramientas, los habitantes pueden consultar el desglose detallado de los presupuestos, los ingresos y egresos, y las metas financieras de sectores clave como la educación, la salud, la infraestructura y la seguridad, contribuyendo así a una mayor transparencia y aporte ciudadano.

Estas iniciativas no solo cumplen con estándares internacionales como los establecidos por la Encuesta de Presupuesto Abierto, sino que también promueven una democracia más activa al abrir la posibilidad, a través de los presupuestos participativos, que los habitantes comprendan y participen en la elección de los proyectos de inversión que impactan directamente su calidad de vida.

El reto es de igual manera, que el acceso a la información no solo se limite a lo técnico o a lo publicado, sino que también se presente de manera sencilla y comprensible para la mayoría de los ciudadanos, esto es esencial para que ellos puedan influir en los procesos de decisión y contribuir a la toma de decisiones. Por lo tanto, es crucial desarrollar herramientas intuitivas y accesibles que permitan a las personas interactuar con los datos de manera efectiva.

El presupuesto abierto en Bogotá no solo es una herramienta de transparencia, sino también un reflejo del compromiso por construir una ciudad más inclusiva y equitativa. Aunque los avances alcanzados hasta ahora son significativos, es esencial seguir trabajando para consolidar un modelo de gobernanza que no solo proporcione información, sino que también empodere a la ciudadanía con conocimiento sobre la gestión del presupuesto. Además, debe enfocarse en desmitificar la complejidad técnica de estos procesos, garantizando que todos los ciudadanos puedan entender cómo se usan sus recursos.

En resumen, el presupuesto abierto es clave para fortalecer la democracia, promoviendo la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Iniciativas como las desarrolladas por el Distrito Capital de Bogotá y el proyecto de ley que presentamos al Congreso, que permitirá crear una política nacional de presupuesto abierto, son pasos importantes hacia una gestión pública más eficiente y accesible. Sin embargo, es esencial que los datos sean más comprensibles y útiles para todos los ciudadanos, asegurando una gobernanza inclusiva y cercana a las necesidades de la población. Es crucial replicar el trabajo de Bogotá a nivel nacional y lograr la creación de una política de presupuesto abierto que garantice la transparencia y la participación de todos los ciudadanos en la toma de decisiones fiscales.



El presupuesto abierto es clave para fortalecer la democracia, promoviendo la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas



RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN A LAS FINANZAS DE BOGOTÁ DESDE LA PERSPECTIVA DEL CONTROL FISCAL



Por:
Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralor de Bogotá D.C.

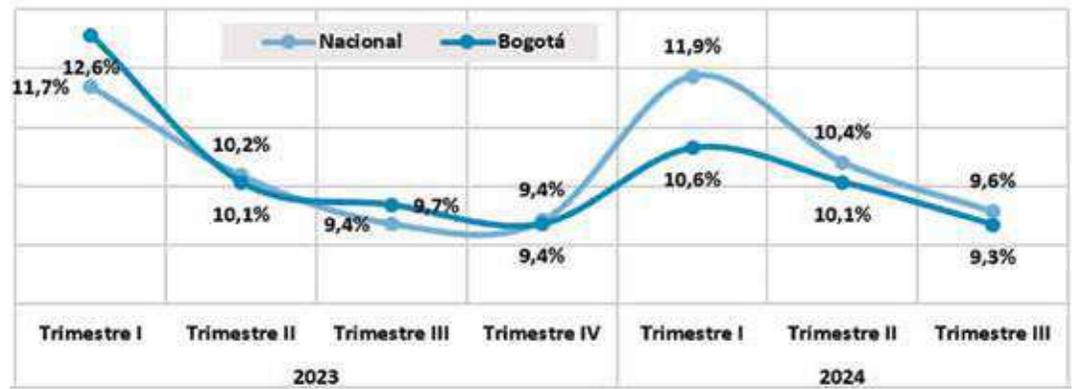
La Contraloría de Bogotá D.C., de acuerdo con su función pública de vigilancia y control fiscal, ha venido evaluando las finanzas públicas de Bogotá D.C. en los componentes presupuestal, financiero y contable. En lo presupuestal, se analizaron los resultados de fuentes de financiación y la orientación al gasto y el avance del Plan de Desarrollo; el manejo de la tesorería y el portafolio de inversiones, la deuda pública y su sostenibilidad desde la perspectiva financiera y finalmente, en lo contable, dictamina los Estados Financieros consolidados.

Esta evaluación se ha realizado teniendo en cuenta el escenario macroeconómico que presenta estimaciones del Banco Mundial para el año 2024, en las cuales se espera que el Producto Interno Bruto – PIB mundial cierre al final del año en 3,2 % (Banco Mundial, 2024).

La anterior cifra será el resultado de una inflación que se contrae paulatinamente estableciéndose en 5,2 %. Los mercados de los países desarrollados seguirán incidiendo en las políticas monetarias de los principales bancos del mundo, dificultando la reducción de las tasas de interés y afectado la economía de las regiones en desarrollo principalmente por la influencia en los precios del dólar estadounidense y del euro (FMI, 2024). Además, el surgimiento de nuevas opciones para el intercambio comercial como el BRICS y la caída internacional de los precios del barril de petróleo, pondrá en alerta la volatilidad de estas monedas y su repercusión en los mercados globales.

En este contexto, la economía en Colombia muestra un leve repunte en su producción interna durante el segundo trimestre del año 2024. Con la reducción del desempleo a septiembre de 2024, la fuerza de trabajo disponible en Colombia fue de 25.546.889 personas, de las cuales 2.333.575 estaban desocupadas llevando la tasa de desempleo al 9,1 % reduciendo así el indicador en 0,2 puntos porcentuales (pp) respecto a septiembre de 2023 cuando el desempleo se calculó en 9,3 %. (DANE, 2024).

Gráfica 1
Tasa de Desempleo Trimestre Móvil 2023 - 2024 en porcentaje



Fuente: Contraloría de Bogotá, Informe Finanzas III 2024, con base en DANE, Boletín Técnico octubre de 2024. *Datos porcentuales trimestre abril - junio.

En el mes de diciembre de 2024, el índice de Precios al Consumidor - IPC a nivel nacional presentó una variación del 0,46 %, con lo cual la inflación acumulada en lo corrido del año 2024 escaló hasta el 5,20 %; con este dato se muestra una contracción en 4,08pp con respecto a diciembre del año 2023 donde se ubicó en (9,28 %), en los precios de los bienes, servicios y la canasta familiar (DANE, 2024). Con esto se mantiene la tendencia a la baja de la inflación durante el año 2024 pero ajustando un periodo de más de 36 meses con el indicador por encima de la meta del 3,0 % fijada por el Banco de la República. (DANE, 2024).

Gráfica 2
Índice de Precios al Consumidor 2023 – 2024



Fuente: Contraloría de Bogotá, con base en Banco de la República y DANE Boletín técnico diciembre de 2024.

Las exportaciones mantuvieron su variación decreciente, determinadas en -1,8 % (nov 2023 – nov 2024) mientras que las importaciones crecieron 6,6 % (oct 2023 – oct 2024). Por su parte, el indicador de seguimiento a la economía nacional se determinó en 0,8 % para octubre de 2024, con lo cual se escaló hasta 1,8 % en lo corrido del año, (DANE, 2024). El precio del petróleo (WTI) cerró el 2024 en USD70,12 por barril con lo cual presenta una disminución de USD4,03 respecto al valor visto al inicio del año (USD74,15), mientras que la producción mensual de hidrocarburos pasó de 778.109 barriles a 759.149 barriles en el interanual a noviembre del año 2023 (ANH, 2024).

La tasa de intervención de política monetaria termina el año en el mes de diciembre del año 2024 en 9,50 %, observándose una reducción de 3,50pp respecto a la tasa vigente en enero del mismo año la cual estaba en 13,00 % de acuerdo con las cifras del Banco de la República. Esta reducción se ha visto impulsada por el comportamiento

de contracción mostrado por la inflación, la presión del gobierno para impulsar mayores reducciones de la tasa de intervención y otros determinantes del mercado de capitales analizados por el banco, con la cual se busca controlar el índice de precios en el mercado colombiano (Contraloría de Bogotá – Informe Finanzas Públicas III, 2023).

Es importante manifestar que a pesar de la influencia de la política monetaria que persiste en mantener la tasa de intervención en niveles restrictivos, lo que dificulta el acceso a créditos de inversión y de consumo y la alta variabilidad del dólar estadounidense que influye tanto en los precios

de las importaciones y las utilidades de las exportaciones, la economía nacional muestra pasos de crecimiento evidenciado en las actividades terciarias y otros sectores de gran incidencia, la inflación continúa aún por encima de la meta prevista, pero con tendencia a contraerse mes a mes.

En este contexto, el resultado de la evaluación realizada a las finanzas del Distrito Capital muestra las mismas señales positivas, en donde el recaudo del presupuesto general creció en monto el 8.7 % por \$4,51 billones. En el gasto, la ejecución alcanzó \$51,49 billones, el 86 %, las autorizaciones de giros \$42,96 billones, el 72 %.

Ejecución Presupuestal del Gasto y la Inversión del D.C., a diciembre de 2024

Cifras en Millones de Pesos

Cuenta del Gasto	Inicial	Modificación	Definitivo	% Ejecución	Giros	% Giros
GASTOS	56.964.288	-630.449	56.333.840	92 %	42.962.241	76 %
FUNCIONAMIENTO	7.576.726	149.240	7.725.966	94 %	6.758.665	87 %
Gastos de personal	3.545.398	-124.935	3.420.462	97 %	3.285.937	96 %
Adquisición de bienes y servicios	1.592.339	255.255	1.847.594	95 %	1.376.812	75 %
Transferencias corrientes	1.708.614	16.806	1.725.420	88 %	1.492.468	86 %
Adquisición de activos financieros	93.473	-8.760	84.713	69 %	35.874	42 %
Disminución de pasivos	65.528	5.380	70.908	95 %	66.950	94 %
Gastos por tributos, tasas, contribuciones, multas, sanciones e intereses de mora	571.375	5.494	576.870	91 %	500.623	87 %
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	2.840.577	-232.115	2.608.462	87 %	2.264.080	87 %
Servicio de la deuda pública externa	843.922	-179.606	664.316	84 %	559.925	84 %
Principal	293.368	0	293.368	95 %	278.109	95 %
Intereses	532.555	-192.688	339.867	81 %	276.442	81 %
Comisiones y otros gastos	17.999	13.082	31.081	19 %	5.374	17 %
Servicio de la deuda pública interna	1.996.655	-52.509	1.944.146	88 %	1.704.155	88 %
Principal	394.872	100.235	495.106	97 %	479.612	97 %
Intereses	1.054.201	170.320	1.224.521	90 %	1.097.869	90 %
Comisiones y otros gastos	327.912	-323.064	4.848	80 %	857	18 %
Aportes al fondo de contingencias	521	0	521	85 %	443	85 %
Bonos pensionales	219.149	0	219.149	57 %	125.375	57 %
INVERSIÓN	41.722.762	-1.207.876	40.514.886	91 %	29.682.567	73 %
Directa	33.184.960	-725.864	32.459.096	90 %	22.086.904	68 %
Transferencias corrientes	8.496.403	-469.490	8.026.913	95 %	7.591.277	95 %
Transferencias de capital	41.399	-12.521	28.878	15 %	4.386	15 %
GASTOS DE OPERACIÓN COMERCIAL	4.824.224	660.303	5.484.526	96 %	4.256.929	78 %
Gastos de personal	701.001	-199.450	501.551	97 %	487.266	97 %
Gastos de comercialización y producción	4.123.222	859.753	4.982.975	96 %	3.769.663	76 %
DISPONIBILIDAD FINAL	2.628.840	918.951	3.547.790	0 %	0	0 %
GASTOS + DISPONIBILIDAD FINAL.	59.593.128	288.502	59.881.630	86 %	42.962.241	72 %

Fuente: Elaboración Propia con base en la información reportada en SICIVOF – 2025.

Los Ingresos Corrientes se mantienen como el principal sustento del presupuesto 2024, con un crecimiento del 11 % frente a la vigencia anterior. Al respecto, observamos que el recaudo en diciembre de 2024 es del 97 % por \$36,2 billones, lo que indica que, a pesar de las dificultades de la economía, la ciudad genera rentas para cumplir lo proyectado.

El recaudo tributario se incrementó en el 4,9 % al pasar de \$13,37 billones a \$14,03 billones, ratificando la cultura tributaria de los contribuyentes. Sin embargo, llama la atención que entre las vigencias 2023 y 2024 el Impuesto de Delineación Urbana decreció en el 24 % y el de Industria, Comercio y Avisos creció en el 3 %, porcentaje que está por debajo de lo esperado para el actual periodo.

El comportamiento presupuestal de los FDL reportó un presupuesto definitivo por \$2,75 billones, con una ejecución en 96 % por \$2,65 billones y giros del 50 % por \$1,37 billones, dando indicios de que se mantienen los problemas de ejecución efectiva, situación que obliga a incrementar estos niveles con el objetivo de disminuir el rezago entre periodos.

Ejecución presupuestal por Fondo de Desarrollo Local (FDL) a diciembre de 2024.

Cifras en Millones de Pesos

Entidad	Vigente	Ejecución	%	Compromisos por Pagar	%	Giros	%
FDL TUNJUELITO	87.246	87.242	100 %	30.846	35 %	56.396	65 %
FDL SUMAPAZ	118.172	117.846	100 %	47.009	40 %	70.837	60 %
FDL ENGATIVÁ	164.300	163.666	100 %	71.659	44 %	92.007	56 %
FDL TEUSAQUILLO	48.938	48.718	100 %	29.376	60 %	19.342	40 %
FDL CIUDAD BOLÍVAR	319.468	317.747	99 %	156.300	49 %	161.446	51 %
FDL PUENTE ARANDA	83.292	82.331	99 %	29.184	35 %	53.147	64 %
FDL SAN CRISTÓBAL	190.732	188.489	99 %	94.939	50 %	93.550	49 %
FDL BOSA	244.373	241.416	99 %	138.326	57 %	103.089	42 %
FDL LA CALENDARIA	42.354	41.310	98 %	17.219	41 %	24.091	57 %
FDL ANTONIO NARIÑO	52.229	50.739	97 %	19.917	38 %	30.822	59 %
FDL FONTIBÓN	103.001	99.322	96 %	44.800	43 %	54.522	53 %
FDL SANTA FE	88.978	85.403	96 %	32.762	37 %	52.641	59 %
FDL KENNEDY	308.233	294.338	95 %	145.888	47 %	148.451	48 %
FDL USME	198.028	188.040	95 %	79.702	40 %	108.338	55 %
FDL RAFAEL URIBE URIBE	177.343	168.289	95 %	93.205	53 %	75.084	42 %
FDL LOS MÁRTIRES	68.575	64.878	95 %	30.366	44 %	34.512	50 %
FDL USAQUÉN	92.467	85.177	92 %	42.222	46 %	42.954	46 %
FDL CHAPINERO	66.829	61.469	92 %	33.641	50 %	27.828	42 %
FDL BARRIOS UNIDOS	69.725	63.875	92 %	29.099	42 %	34.776	50 %
FDL SUBA	231.629	208.839	90 %	113.302	49 %	95.537	41 %
Total	2.755.911	2.659.135	96 %	1.279.763	46 %	1.379.372	50 %

Fuente: Elaboración Propia con base en la información reportada en SICIVOF – 2025.

Con relación a la Deuda, es de señalar que el monto reportado por la Administración Central a 30 de septiembre de 2024 es de \$10,10 billones distribuida en deuda interna \$7.46 billones y deuda externa \$2.64 billones. El cupo de endeudamiento reportado como disponible a la misma fecha a la Contraloría de Bogotá, D.C., es de \$14.75 billones, discriminado así: \$3,66 del Acuerdo 781 de 2020 y \$11,09 billones del Acuerdo 840



de 2022 de los cuales la Administración señala que \$12.86 billones están comprometidos presupuestalmente.

Los indicadores de endeudamiento de la Administración Central a diciembre se establecieron así: capacidad de pago 7,6 % y sostenibilidad 56,2 %, porcentajes alejados del máximo permitido por la Ley 358 de 1997, que estableció límites en el 40 % y 80 % respectivamente, los mismos fueron ampliados al 60 % el primero y 100 % el segundo por la Ley 2155 de 2021, situación que permite un mayor margen de endeudamiento, con la prudencia necesaria para no marchitar las fuentes que respaldarían su pago.

Ahora bien, de conformidad con las proyecciones del nuevo saldo de la deuda para los próximos años, así como de los ingresos y gastos corrientes de la ciudad, se continúa cumpliendo con los límites establecidos en la Ley 358 de 1997, señalando que el indicador de sostenibilidad llegaría a un máximo de 88,8 %, en año 2029, inferior al límite de 100 % establecido por la norma, mientras que el indicador de capacidad de pago tendría un nivel máximo de 9,9 % en 2030, por debajo del límite de 60 % establecido en la Ley 2155 de 2021 que modificó la Ley 358 de 1997. No obstante, lo anterior de contratarse todo el cupo consolidado se

dispararían los indicadores de endeudamiento en estos años, lo que comprometería seriamente las finanzas de la ciudad y estrecharía el margen de maniobrabilidad de próximas administraciones.

Finalmente, en el dictamen a los estados financieros consolidados, con base en los resultados de la auditoría realizada al proceso de consolidación y a las auditorías individuales efectuadas en el primer semestre del Plan Anual de Auditoría - PAD 2024, se emitió opinión con salvedades, para los estados financieros consolidados del sector público distrital, estados financieros consolidados de Gobierno General y Estados Financieros del Ente Contable Público Bogotá D.C., con corte a 31 de diciembre de 2023. De igual forma, calificó el control interno contable como eficiente para el proceso de consolidación.

Así las cosas, el Distrito Capital cuenta con unas finanzas públicas sanas, por lo cual deberá continuar con la apuesta para impulsar el crecimiento, mantener controlados los gastos de funcionamiento e impulsar la inversión pública, con inyección importante del crédito. En este punto es importante revisar los índices de ejecución efectiva de las entidades para alcanzar el crecimiento esperado.

REFLEXIONES SOBRE LA RECIENTE REFORMA CONSTITUCIONAL AL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. IMPORTANCIA DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL



Por
Andrés Gustavo Rojas Palomino
Director de Educación Contraloría de Bogotá

Podría afirmarse que la Constitución Política Colombiana (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), se caracteriza, entre otros aspectos, por su flexibilidad. Al respecto, nuestra carta política contempla algunos mecanismos que permiten su modificación, como lo son la asamblea nacional constituyente, los referendos y los actos legislativos. Bajo esta última figura, en sus casi 35 años de vigencia, la Constitución Política ha sido reformada en 62 oportunidades.

La más reciente reforma constitucional se produjo con el Acto Legislativo 03 de 2024, "por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones". Los mencionados artículos constitucionales (356 y 357), relacionados con el Sistema General de Participaciones (SGP) ya habían sido reformados por los Actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007.

Es importante señalar que el Sistema General de Participaciones corresponde a los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales y a los resguardos indígenas, para la financiación -principalmente- de los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

Para estos propósitos, los recursos del SGP se han venido distribuyendo en un 96 % en las asignaciones sectoriales y en un 4 % en las asignaciones especiales, de la siguiente manera¹:

a) Asignaciones Sectoriales (96 %)

- **Educación (58,5 %)**: se distribuye con base en criterios de Población Atendida, Población por Atender y Equidad².
- **Agua Potable y Saneamiento Básico (5,4 %)**: se distribuye en departamentos y Distrito Capital (15%), y municipios, distritos y áreas no municipalizadas (85 %).
- **Salud (25,4 %)**: se distribuye con base en criterios de Régimen Subsidiado, Salud Pública y Subsidio de la Oferta.
- **Propósito General (11,6 %)**: se distribuye con base en criterios de pobreza, eficiencia fiscal y eficiencia administrativa en municipios menores de 25.000 habitantes (17 %) y en todos los municipios y distritos del país (83 %).



"... El Sistema General de Participaciones corresponde a los recursos que la Nación transfiere a las entidades y a los resguardos indígenas..."



1 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SIG/M-CA-02%20Manual%20para%20la%20distribuci%C3%B3n%20del%20SGP.Pu.pdf>

2 Calidad Matricula Oficial y Calidad Gratuidad Educativa.

b) Asignaciones Especiales (4 %)

- **Alimentación Escolar (0,5 %):** se distribuye con base en criterios de equidad³ (95 %) y eficiencia⁴ (0.5 %)
- **Resguardos Indígenas⁵ (0,52 %):** Se distribuye con base en criterios de población en resguardos indígenas certificados para el manejo de recursos.
- **Fondos de Pensiones Territoriales - FONPET (2,9):** se distribuye con base en criterios de Pasivo no cubierto, Pobreza, Población y Recursos del SGP sin asignaciones especiales.
- **Municipios ribereños de Río Grande de La Magdalena (0,08):** se distribuye con base en criterios de longitud de la ribera del municipio.

De conformidad con lo anterior, y siguiendo la metodología definida en Ley 715 de 2001⁶, la Ley 1176 de 2007⁷ y Decreto 1082 de 2015⁸, el Departamento Nacional de Planeación pública cada año los resultados de la distribución de recursos para todos los SGP, teniendo en cuenta aspectos poblacionales, pobreza, eficiencia fiscal, así como indicadores de calidad, cobertura y continuidad, específicos para cada uno de los sectores.

Según el documento de distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP-95-2024)⁹ el monto de los recursos SGP para los componentes sectoriales y las asignaciones especiales en el año 2024 superó los \$ 69 billones.

A continuación, se presentan los recursos certificados por el MHCP al DNP para la vigencia 2024:

Doce Doceavas vigencia 2024
Millones de pesos corrientes

Componente	Monto*
A) 96% Componentes Sectoriales	\$ 66.308.659
58,5% Educación**	\$ 39.685.899
24,5% Salud***	\$ 15.696.569
11,6% Propósito General	\$ 7.455.519
5,4% Agua potable y saneamiento básico	\$ 3.470.672
B) 4% Especiales	\$ 2.931.876
2,9% FONPET****	\$ 2.195.429
0,52% Resguardos Indígenas	\$ 348.138
0,08% Municipio Ribereños Magdalena	\$ 53.560
0,5% Programas Alimentación Escolar	\$ 334.749
Total (A+B)	\$ 69.240.535

Cifras redondeadas

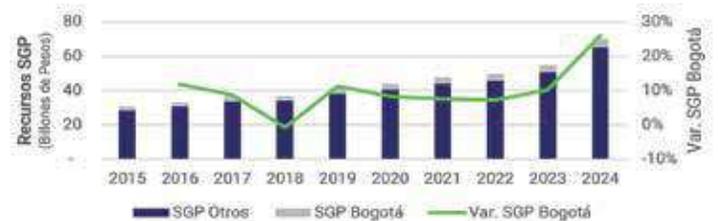
Fuente: DNP.

En relación con el desempeño fiscal de las entidades territoriales, podría señalarse que han mantenido un comportamiento constante tanto en la generación de ingresos propios como en la dependencia de las transferencias. De esta manera, los ingresos propios generados por las entidades territoriales en promedio representan el 3 % del PIB, mientras que las transferencias casi doblan esta proporción al ubicarse en promedio en 5,8 % del PIB.

Las ciudades capitales como Bogotá D.C., Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga, cuentan con mayor capacidad para generar ingresos propios y en este sentido dependen en menor proporción de las transferencias, representando el 42 % del PIB nacional¹⁰. Igualmente, las ciudades capitales mantienen una capacidad de generar recursos propios a través de los impuestos, lo que les permite que en promedio el 46,7 % de sus ingresos corrientes provenga de los impuestos municipales mientras que en los municipios no capitales esta capacidad baja a la mitad, al ubicarse el 22,6 % en promedio.

Para el caso de Bogotá D.C., teniendo en cuenta el histórico de apropiaciones para el SGP desde 2015, en promedio cada año se han transferido el 7,77 % del total de recursos.

Histórico Recursos SGP Bogotá y Var. Anual



Con respecto a las variaciones anuales de los recursos SGP, se puede evidenciar una disminución de los recursos en 2018 pasando de \$2,85 billones en 2017 a \$2,83 billones.

Este fenómeno se presenta toda vez que en la mencionada vigencia el SGP a nivel nacional creció tan sólo el 0,55 % y el porcentaje de recurso transferido a Bogotá por los criterios de distribución decreció del 7,8 % al 7,7 %.

CONTENIDO DE LA REFORMA

Con la reforma constitucional aprobada, se busca aumentar gradualmente los porcentajes actuales (24 %) del Sistema

3 Variables: 1) Matrícula oficial atendida; 2) NBI; 3) Dispersión geográfica.

4 Variables: 1) Matrícula oficial atendida; 2) Deserción; 3) NBI; 4) Dispersión geográfica.

5 Únicamente resguardos legalmente constituidos.

6 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros".

7 "Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

8 "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional"

9 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/Documentos%20GFT/Distribuciones%20SGP/DD%20SGP-95-2024.pdf>

10 52,9% para todas las ciudades capitales.



General de Participaciones con base en los Ingresos Corrientes de la Nación, hasta alcanzar un 39.5 %.

Para ese propósito, se contemplan aumentos progresivos, en un periodo de transición de 12 años contados a partir del año siguiente en que se expida la ley orgánica de que trata el artículo 356 constitucional.

El Gobierno Nacional tiene un plazo de doce (12) meses contados a partir de la promulgación del Acto Legislativo, para presentar al Congreso el proyecto de ley que reglamente los recursos y las competencias asignadas en virtud de la reforma constitucional.

Se precisa que el incremento no podrá empezar a aplicarse antes del año 2027.

A partir de la fecha de promulgación del acto legislativo 03 de 2024 y hasta el año en que se expida la ley orgánica que delimite las competencias, el SGP se seguirá calculando de acuerdo con la fórmula actual¹¹.

COMENTARIOS

La presente reforma pretende acercarse al modelo establecido en la Constitución Política de 1991, que propendió por una mayor descentralización. Recordemos que en la versión inicial de nuestra carta política se estableció el situado fiscal como mecanismo de transferencia desde el gobierno central a las entidades territoriales. En principio, se contempló que estas transferencias debían alcanzar el 46,5 % en el año 2002.

Posteriormente, vía reforma constitucional, se creó el Sistema General de Participaciones, que modificó los mecanismos y la fórmula de transferencias. En la práctica, el monto de transferencias que han recibido las entidades territoriales ha sido inferior al inicialmente contemplado por la Asamblea Nacional Constituyente, especialmente, tal como lo señala Fedesarrollo, la participación del SGP en los ingresos corrientes de la nación pasó de 40,1 % en 2000 al 20 % en 2023.

En tal sentido, resulta positivo propender por una mayor descentralización fiscal, lo cual significará importantes retos para generar una adecuada y pertinente descentralización administrativa. Estas razones explican la trascendencia de la Ley Orgánica que establecerá la organización y el funcionamiento del Sistema General de Participaciones y la distribución de competencias entre niveles de gobierno.

El Congreso de la República tiene una gran responsabilidad en el trámite de la Ley Orgánica, en el cual se prevén álgidas discusiones, y con seguridad no contará con las abrumadoras mayorías evidenciadas en la reciente reforma constitucional. Esto, en razón a que para los congresistas resultó muy positivo aprobar el aumento de transferencias a las regiones. Sin embargo, no será tan sencilla ni consensuada la propuesta de modificar las funciones y competencias, por las consecuentes implicaciones que de ello se derivan desde el punto de vista fiscal, administrativo, político, entre otros.

Adicionalmente, resulta necesario que el Congreso de la República escuche y atienda las preocupaciones que se han planteado por importantes analistas, entre ellos Fedesarrollo y el Banco de la República, quienes advierten que en un contexto de alta inflexibilidad del gasto público, existe riesgo de una crisis fiscal, económica y social, lo que podría generar un deterioro del balance fiscal, y un posible aumento de la deuda al límite establecido por la regla fiscal¹².

Por lo anterior, es válido afirmar que estamos frente a una de las reformas más trascendentales que se han aprobado en el Congreso de la República en el pasado reciente, pues implica una reorganización del estado, de las entidades que lo conforman, pasando por su estructura, funciones y competencias. Esto, igualmente pone de relieve la inaplazable necesidad de fortalecer la capacidad técnica y administrativa de las entidades territoriales.

Finalmente, se concluye que, aún cuando en la reforma constitucional no se aprecian menciones referidas al control fiscal y disciplinario, sería pertinente que la Ley Orgánica contemple algunas medidas que permitan el fortalecimiento de los organismos de control, que verán un aumento en los riesgos de daños patrimoniales y faltas disciplinarias. Por estas razones, el rol de los organismos de control -tanto fiscal como disciplinario- será decisivo para el buen suceso de esta reforma, quienes tendrán el reto de actuar de manera articulada y oportuna, en aras de generar un ambiente de control que permita prevenir la comisión de faltas y la materialización de detrimentos patrimoniales.

¹¹ Establece que el incremento anual será un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los Ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.<?>

¹² <https://fedesarrollo.org.co/noticias/'reforma-al-sistema-general-de-participaciones-generaria-una-crisis-fiscal-en-colombia'-fedesarrollo>

FINANZAS DISTRIALES EN EL PLAN DE DESARROLLO (PDD) BOGOTÁ CAMINA SEGURA 2024-2027

El papel de las finanzas distritales es crucial en la materialización de los planes de desarrollo, y el actual Plan Distrital de Desarrollo (PDD) “Bogotá Camina Segura” refleja este propósito. Las finanzas públicas de Bogotá constituyen la fuente de recursos que permite la implementación de los programas y proyectos del PDD, al tiempo que indican sobre la estabilidad económica de la ciudad.

Mantener un equilibrio entre el recaudo de ingresos, el manejo de la deuda y la eficiencia del gasto es esencial para garantizar que los compromisos adquiridos con la ciudadanía se cumplan sin comprometer la sostenibilidad fiscal a largo plazo. Las finanzas distritales van más allá de los simples números: son el motor que impulsa el bienestar de la ciudad y sus habitantes. Una administración eficiente de estos recursos garantiza que los ciudadanos disfruten de una ciudad con mejores oportunidades, mayor calidad de vida y un entorno más seguro.

El plan financiero busca optimizar el uso de los recursos, de modo que cada peso invertido genere el mayor impacto posible en la vida de los ciudadanos. La capacidad del Distrito para gestionar de manera eficiente su presupuesto y financiar proyectos estratégicos es clave para que Bogotá avance en su desarrollo y se convierta en una ciudad más inclusiva, segura y próspera.

Al analizar el comportamiento que tendrán las finanzas distritales en el marco del PDD “Bogotá Camina Segura 2024-2027”, se observa una estrategia financiera que equilibra el manejo del endeudamiento, el incremento de los ingresos tributarios y la eficiencia del gasto, al mismo tiempo que busca garantizar las inversiones necesarias en seguridad, movilidad, gasto social y sostenibilidad ambiental.

Además, se busca fomentar la sostenibilidad de la ciudad mediante el fortalecimiento de los ingresos tributarios, con un énfasis en la reducción de la evasión fiscal y la mejora de la gestión de la cartera tributaria.



Por:
Ana María Cadena
Secretaria Distrital de Hacienda



La capacidad del Distrito para gestionar de manera eficiente su presupuesto y financiar proyectos estratégicos es clave para que Bogotá avance en su desarrollo.





Se busca fomentar la sostenibilidad de la ciudad mediante el fortalecimiento de los ingresos tributarios.



En términos de ingresos, durante el periodo 2021-2023, Bogotá experimentó un crecimiento en su recaudo, recuperándose rápidamente de la crisis económica causada por la pandemia del COVID-19. En 2021, el recaudo tributario creció un 21,8 %, y los años siguientes registraron incrementos de más del 11 %. El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) fue un componente clave de esta recuperación, aportando el 50 % de los ingresos tributarios, producto de la acelerada recuperación económica de dichos años. Este repunte estuvo impulsado por medidas como los alivios tributarios y la flexibilización en los calendarios de pago, que se hicieron necesarios para permitir a los contribuyentes cumplir con sus obligaciones durante la crisis.

Es importante señalar que el crecimiento en el recaudo estuvo acompañado también de un crecimiento en la cartera, que pasó de \$6,4 a \$12,7 billones. En particular, el peso de los intereses creció de manera significativa dados los incrementos de la tasa de interés moratorio en 2022 y 2023.

Para los próximos años, un componente crucial de la estrategia financiera es la reducción de la evasión tributaria. La administración se ha propuesto reducir la evasión en el impuesto predial en un 4 %, en el de vehículos en un 3 % y en el ICA en un 2 %. Para lograrlo, se implementarán campañas de educación tributaria y control focalizado, además de la simplificación de procesos tributarios que faciliten el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes. En el mismo sentido, la estrategia de gestión de cartera, a través de medidas como los alivios tributarios, el cobro pre-jurídico y el cobro coactivo buscan generar recursos superiores a los \$7,5 billones entre 2024 y 2027.

Para dicho periodo se plantean adicionalmente medidas de austeridad y optimización del gasto, como la reducción de gastos en órdenes de prestación de servicios y viáticos, lo que en este primer año de administración permitió liberar más de \$130 mil millones los cuales fueron reorientados a inversiones necesarias en seguridad y fortalecimiento del sistema de salud. En el mismo sentido, la administración ha implementado reducciones en otros gastos, como la disminución de los planes de celulares corporativos, viáticos y eventos, generando ahorros adicionales que se destinarán a proyectos de mayor impacto social. Este enfoque permite que los recursos públicos se utilicen de manera más eficiente, maximizando su impacto en áreas prioritarias.

Se busca además que las medidas de austeridad estén acompañadas por un enfoque de calidad del gasto. Se busca fortalecer la estrategia pública orientada a resultados, cuyo objetivo es planificar, ejecutar, monitorear y evaluar el uso de los recursos con una mayor precisión. Esta estrategia se apoya en el esquema de Productos, Metas y Resultados (PMR), con la cual se pueden identificar con mayor claridad las fortalezas y debilidades del gasto público, lo que permite una reorientación oportuna de los recursos hacia las áreas prioritarias. Este enfoque no solo mejora la eficiencia del gasto, sino que también facilita una rendición de cuentas más transparente, generando información accesible y relevante para la ciudadanía.

Esta y otras herramientas de medición del desempeño del gasto buscan asegurar una gestión eficaz de los recursos, garantizando que las inversiones no solo cumplan con las metas establecidas, sino que también contribuyan a una mejor distribución de los beneficios entre los diferentes grupos sociales. Un ejemplo de esto, y del interés por utilizar los resultados de las diferentes evaluaciones de impacto existentes sobre los programas del Distrito, es el ajuste que se busca realizar, a partir del año 2025, sobre el esquema de subsidios para adulto mayor y población vulnerable en el sistema integrado de transporte masivo. A través de un trabajo conjunto entre la Secretaría Distrital de Movilidad, la empresa Transmilenio, la Secretaría Distrital de Integración Social y la Secretaría de Hacienda, se pasará de tarifas diferenciadas de acceso, a subsidios focalizados a través de bonos, que le permitirá a esta población un acceso efectivo al servicio de transporte, generando un mayor impacto con los recursos destinados a este propósito.

Con esas líneas se construyó el Plan Plurianual de Inversiones (PPI), que proyecta una inversión de \$142,5 billones de 2024 (cuadro 1), de los cuales \$114 billones corresponden a recursos del Presupuesto Anual, destinados a financiar los proyectos estratégicos durante el periodo 2024-2027. Esta inversión se focalizará en cuatro áreas clave: seguridad, bienestar social, desarrollo económico y sostenibilidad ambiental. Cada una de ellas es esencial para lograr un crecimiento sostenido y equitativo en la ciudad.



Cuadro 1
Plan Plurianual de inversiones Plan de Desarrollo Distrital 2024 – 2027
Miles de millones de pesos constantes 2024

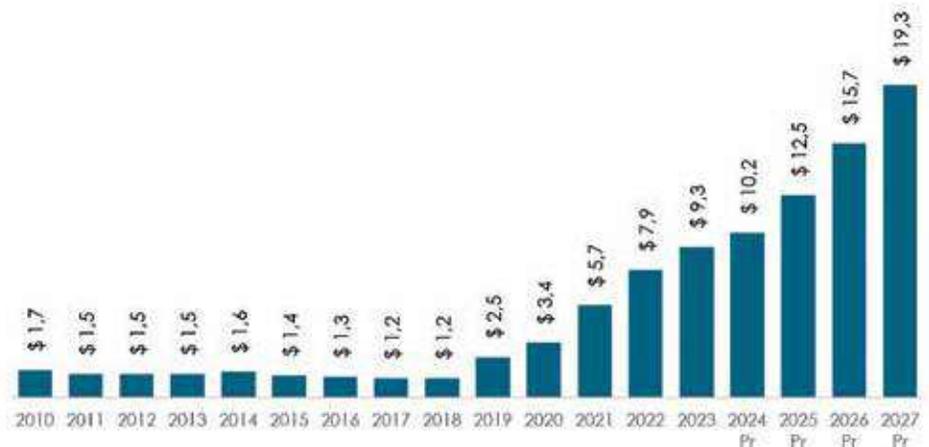
Concepto	2024	2025	2026	2027	2024-2027
Administración Central	21.755	23.777	25.463	25.567	96.561
Establecimientos Públicos	3.446	2.502	2.446	2.405	10.800
Subtotal Administración Central + Establecimientos Públicos	25.201	26.279	27.909	27.972	107.360
Fondos de Desarrollo Local	1.650	1.659	1.708	1.758	6.775
Subtotal Inversión	26.851	27.938	29.617	29.730	114.136
Empresas Industriales y Comerciales	8.036	4.807	7.584	7.403	27.830
Sistema General de Regalías	209	143	97	87	536
Total	35.096	32.888	37.297	37.220	142.502

Fuente: Anexo 1: Bases del Plan Distrital de Desarrollo. Ver: anexo_1_bases_del_plan_distrital_de_desarrollo_2024_-_2027_bogota_camina_segura.pdf (sdp.gov.co)

En este contexto, uno de los mayores retos financieros para el Distrito es el incremento de la deuda pública, que pasó de \$2,5 billones en diciembre de 2019 a \$9,3 billones en diciembre de 2023 (Gráfico 1). Este aumento en el endeudamiento ha permitido impulsar proyectos estratégicos de inversión para la ciudad. Se propone que, en menor proporción, el endeudamiento sea una fuente de financiación para proyectos estratégicos del PDD 2024-2027, en línea con las restricciones establecidas en los indicadores de sostenibilidad y de capacidad de pago de la Ley 358 de 1997.

Para garantizar la sostenibilidad fiscal, el PDD incluye una serie de medidas destinadas a gestionar eficientemente la deuda y explorar nuevas fuentes de ingresos. Entre las acciones previstas está la implementación de un nuevo cupo de endeudamiento de hasta \$7,7 billones (que se adiciona a los saldos de los cupos previos no apropiados o comprometidos para un total de \$9,6 billones), lo que permitirá financiar proyectos estratégicos sin comprometer la estabilidad financiera del Distrito. Además, se contemplan operaciones de manejo de deuda que, dependiendo de las condiciones del mercado, podrían reducir su costo.

Gráfica 1
Saldo de la Deuda 2010 a 2027pr
Billones de pesos corrientes



Fuente: SDH. Dirección Distrital de Crédito Público.
Pr: Proyectado

CIFRAS

SE PREVÉ QUE PARA LOS PRÓXIMOS CUATRO AÑOS, HASTA 2027, EL SERVICIO DE LA DEUDA SE UBIQUE ALREDEDOR DE LOS **\$1,97** BILLONES DE 2024 PROMEDIO ANUAL.

Se prevé que para estos cuatro años, hasta 2027, el servicio de la deuda se ubique alrededor de los \$1,97 billones de 2024 promedio anual, debido a los intereses y amortizaciones que se deben pagar por la deuda ya adquirida. Esto competirá por el espacio fiscal disponible para la inversión pública.

El compromiso del Distrito con la eficiencia del gasto también incluye un análisis exhaustivo de los cupos de endeudamiento previos, identificando recursos que no fueron ejecutados a pesar de haber sido comprometidos.

De la misma forma, el financiamiento del PDD depende de una combinación de ingresos tributarios, transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), recursos de crédito y regalías. La Administración Distrital ha adoptado una serie de medidas para aumentar los ingresos, incluyendo la creación de un nuevo impuesto como la Sobretasa Bomberil, así como la mejora en la gestión del Fondo de Estabilización Tarifaria (FET), vital para el mantenimiento del Sistema Integrado de Transporte Masivo.

Durante el periodo 2020-2023, el FET incluyó recursos por \$11 billones, de los cuales el Gobierno Nacional aportó \$1,3 billones. En 2023, esta cifra alcanzó un valor de \$3,2 billones de 2024. Este monto también reduce el espacio fiscal disponible para la inversión. La Administración Distrital implementará una serie de medidas con el objetivo de reducir la brecha de la tarifa técnica y la tarifa al usuario, buscando evitar que ésta se convierta en un limitante cada vez mayor para las finanzas distritales. Estas acciones incluyen el fortalecimiento de las medidas contra la evasión, la eficiencia operacional del sistema, una mejor gestión de fuentes específicas para el FET y la renovación de la flota con cofinanciación del Gobierno Nacional, según lo dispuesto en los artículos 172 y 183 del Plan Nacional de Desarrollo.

De igual forma, la Secretaría Distrital de Hacienda instauró, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 230 del Plan Distrital de Desarrollo, una Comisión *ad-honorem* de expertos tributarios, con el objetivo de presentar las recomendaciones necesarias para la revisión de la estructura tributaria de la ciudad, optimizar el recaudo y facilitar el pago de las obligaciones tributarias a la ciudadanía. Las recomendaciones de la comisión de expertos deben propender por generar mayor progresividad en la estructura tributaria de la ciudad, al tiempo que establecer alternativas para impulsar la inversión y la competitividad de la ciudad.

Así mismo, se trabajará por articular o fortalecer nuevos actores que permitan mecanismos alternativos de financiación de las inversiones públicas; entre ellos, el fortalecimiento de las alianzas público-privadas (APPs) y la implementación para la ciudad de Bogotá del mecanismo de obras por impuestos.

El éxito del PDD dependerá en gran medida de la capacidad de la administración para mantener el equilibrio entre la inversión pública y la sostenibilidad fiscal. Así mismo, es importante gestionar eficientemente los recursos ya comprometidos y priorizar inversiones que generen el mayor impacto social y económico. El fortalecimiento de la infraestructura pública y los programas de bienestar social tendrán un papel crucial en la reducción de las brechas de pobreza y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

En este sentido, el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Camina Segura” 2024-2027 presenta una hoja de ruta clara y estratégica para enfrentar los retos financieros de la ciudad, con un enfoque en el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal y la inversión social. La estrategia financiera del Plan Distrital de Desarrollo contempla que la Administración Distrital implemente las medidas necesarias para incrementar los ingresos, garantizar la sostenibilidad de la deuda y mejorar la eficiencia del gasto público. A mediano plazo, estas acciones no solo permitirán cumplir con las metas del Plan Distrital de Desarrollo, sino que también fortalecerán la actividad económica de Bogotá, favoreciendo el bienestar de sus habitantes.

Para garantizar la sostenibilidad fiscal, el PDD incluye una serie de medidas destinadas a gestionar eficientemente la deuda.



CONCEPTUALIZACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LA ECONOMÍA POPULAR EN BOGOTÁ DESDE LA VISION DE LA CÁMARA DE COMERCIO



Por:
Ovidio Claros Polanco
Presidente Ejecutivo de la Cámara
de Comercio de Bogotá (CCB).



La política productiva tiene como objetivo específico hacia la economía popular, fortalecer a sus unidades para que generen ingresos suficientes para crecer.



INTRODUCCIÓN

En Colombia, el término Economía Popular se volvió un término protagónico en la discusión pública nacional a partir del 2022, como eje del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida (PND). Este artículo busca desglosar el concepto y adaptarlo a la realidad del sector empresarial de la capital del país.

La definición de economía popular del PND está centrada en las unidades de baja escala, noción que se complementa con otros conceptos existentes en la literatura asociados a la marginalidad y la subsistencia de estas unidades. Para la Cámara, este último elemento representa la capacidad de los negocios de generar suficientes ingresos para solucionar las necesidades básicas de los hogares y garantizar la justicia social.

En la caracterización de resultados, este concepto se extiende a las ventas reportadas por empresas y unidades económicas para mostrar que la economía popular no está necesariamente sujeta a negocios informales, sino también a empresas inscritas en el registro mercantil, el 68 % en el caso de Bogotá.

A partir de las diferentes definiciones y conceptualizaciones, este documento construye un mapa de las unidades económicas de Bogotá en el cual se permite visualizar la dimensión de este fenómeno productivo. De esta manera, se cumple con uno de los objetivos iniciales del PND en torno a este segmento económico:

el de garantizar que estos sectores se visibilicen como población y unidad productiva.

¿QUÉ ES LA ECONOMÍA POPULAR?

El contexto histórico que da origen a la economía popular en Colombia nace de la forma en que las personas del campo migraron a las ciudades a mediados del siglo XX. Y en especial, en las formas violentas que dieron origen a esto. Caso diferente al que se vio en los países donde la revolución industrial llegó de forma temprana; allí, la migración impulsó tanto la transformación del empleo agrícola, como el crecimiento económico asociado a la urbanización.

Adicionalmente, al interactuar con personas que hacen parte de la economía popular y solidaria en el territorio, desde la Cámara de Comercio de Bogotá hemos sido testigos de la importancia de la tradición de los oficios y saberes. En esta medida, ante la ausencia, en la mayoría de los casos, de educación formal, son estos elementos los que configuran el conjunto de conocimientos, en muchas ocasiones especializados, del cual las personas que provienen de la economía popular, migrantes y trabajadores, se sienten orgullosos.

Estos sectores, por su propia naturaleza, cambiaron poco en el tiempo. Trabajan de manera constante en ganar espacios de participación, por lo cual han ido ganando visibilidad para llegar, por fin, a ser reconocidos desde las políticas públicas nacionales. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida (PND), define la economía popular de la siguiente manera: “Se refiere a los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico”.

Al combinar la definición dada por el PND, con el contexto histórico sobre el cual surge la economía popular, hay un componente importante que se debe incorporar explícitamente desde la visión de la Cámara de Comercio de Bogotá: el de subsistencia.

La comprensión de este concepto es importante para identificar a estos negocios, encontrarlos, atenderlos y proyectarlos. Genera los parámetros necesarios para declarar una clara hoja de ruta y un objetivo especial para las políticas públicas. Permite definir que la misión con esta población es que existan como parte de la economía por fuera de la supervivencia. Por todo lo anterior, para la Cámara de Comercio de Bogotá, la economía popular y solidaria, dentro del marco del sector productivo, se define de la siguiente manera:

“Representa al mercado de actividades y oficios basados en conocimientos y saberes tradicionales, donde personas, familias, micronegocios y asociaciones producen o venden bienes y servicios con el fin de generar suficiente dinero para superar la supervivencia y subsistencia económica, al tiempo que logran una mejor calidad de vida”.

TUMBANDO MITOS ALREDEDOR DE LA ECONOMÍA POPULAR

Por su origen, sus dinámicas y contextos existen relaciones institucionales con altos niveles de desconfianza y desconocimiento, existen muchos mitos alrededor de este concepto. Desde este documento es importante aclarar algunos de estos fenómenos:

1. La economía popular y solidaria es igual que la informalidad: es normal hablar de estos dos conceptos de manera indistinta, y aunque la informalidad esté presente en la economía popular y solidaria, es incorrecto equipararlas. La informalidad es el incumplimiento de ciertas normas de funcionamiento, por desconocimiento en muchos

El contexto histórico que da origen a la economía popular en Colombia, nace de la forma en que las personas del campo migraron a las ciudades.

casos. Este concepto desconoce que existe un contexto alrededor de la población, escalas productivas y dinámicas propias en el territorio.

2. Las personas que hacen parte de la economía popular y solidaria no tienen educación formal: con los avances en el sistema educativo nacional, muchas personas, de segundas y terceras generaciones de comerciantes que continuaron con los negocios y tradiciones de las empresas familiares, pudieron estudiar carreras técnicas, tecnológicas y profesionales. En este proceso, muchos han podido aplicar conceptos técnicos y de negocios a los conocimientos heredados. Han llevado a la economía popular y solidaria a innovar y a crecer.
3. La economía popular y solidaria está asociada a la ilegalidad: el incumplimiento de las normas urbanas y las obligaciones tributarias, incluso el uso indebido del espacio público son producto del bajo nivel de las escalas productivas que manejan algunos negocios y de las realidades o contextos sociales donde surgen los negocios; esto no hace a estas unidades ilegales, y lo que sí plantea es retos importantes de crecimiento para sus integrantes.



¿QUÉ PAPEL CUMPLE LA POLÍTICA PÚBLICA PRODUCTIVA EN TORNO A LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA?

Desde el punto de vista de la Cámara de Comercio de Bogotá, la política productiva tiene como objetivo específico hacia la economía popular, fortalecer a sus unidades para que generen ingresos suficientes para crecer y alcanzar logros productivos. Esto a su vez permite a las personas que la componen abandonar esquemas de subsistencia y abordar un sistema de producción que les permita cumplir sus necesidades y aspiraciones, así como las de su familia.

Entidades como la CCB juegan un rol protagónico para visibilizar la economía popular, con esquemas de seguimiento a estadísticas oficiales y a múltiples operaciones estadísticas que aplica y sobre las que es pionera en identificar a la economía popular; y, además, para atender a estas unidades en programas de fortalecimiento empresarial.

LA ECONOMÍA POPULAR DENTRO DEL MAPA DEL SECTOR PRODUCTIVO

El sector productivo en Colombia comprende a todas las personas que

generan valor productivo en la sociedad. Su oficio, escala productiva o forma de trabajo define si son sujetas a políticas de formalización o inclusión laboral, si están asociadas a procesos de fortalecimiento en el marco de los programas para la economía popular o si son sujetos de programas de reindustrialización orientados a la formación de herramientas empresariales más sofisticadas.

Cuando se hace referencia a las unidades productivas, se excluye a quienes son sujetos de políticas de formalización o inclusión laboral. Esto se da en gran medida porque su escala productiva es tan baja y los niveles de vulnerabilidad del individuo son tan críticos que el Estado debe responder generando oportunidades laborales en el corto plazo. También hay casos en los cuales, por como los negocios se relacionan con proveedores o empresas ancla, requieren más esquemas de incorporación a esquemas laborales en torno a las organizaciones que los cobijan.

Ahora, cuando los negocios han superado ciertas barreras en la economía popular, o desde el principio nacen como una oportunidad de negocio con escalas, objetivos, técnicas y herramientas empresariales que los acercan a la formalización, estos ya no son objeto de políticas orientadas a la superación de los esquemas de subsistencia, sino a

procesos de reindustrialización. En este segmento existen empresas pequeñas, medianas y grandes que se han desarrollado en gran escala de manera individual. En ellas se requieren acciones que impulsen su transformación para la diversificación productiva, con énfasis en procesos de exportación, modernización de infraestructura e impulso a la industria digital para garantizar su reindustrialización.

Como ya se mencionó, las unidades productivas de baja escala que giran en torno a la subsistencia forman parte de la economía popular; sin embargo, en entidades como la CCB, cualquier persona que ejerza una actividad mercantil encuentra productos y servicios para su fortalecimiento, por lo que las políticas de inclusión y fortalecimiento productivo puede combinarse con otros esquemas de formalización laboral en función de las características propias de cada negocio.

En función de esta explicación, existen unidades productivas sobre las cuales la política pública presenta mayores retos, por lo cual, para las entidades responsables de las temáticas productivas, incluidas las Cámaras de Comercio, se deben ofrecer alternativas para fortalecer los negocios, pero también se debe priorizar un enfoque de formalización e inclusión laboral al trabajador de la economía popular. En ambos tipos de política, la productiva y

laboral, debe primar que se garantice la afiliación al sistema de seguridad social en el trabajo, para contar con protección ante riesgos de enfermedades o accidentes y para asegurar una senda positiva de pensión. Así mismo, se debe velar por los derechos laborales mínimos que establece la ley como elemento prioritario.

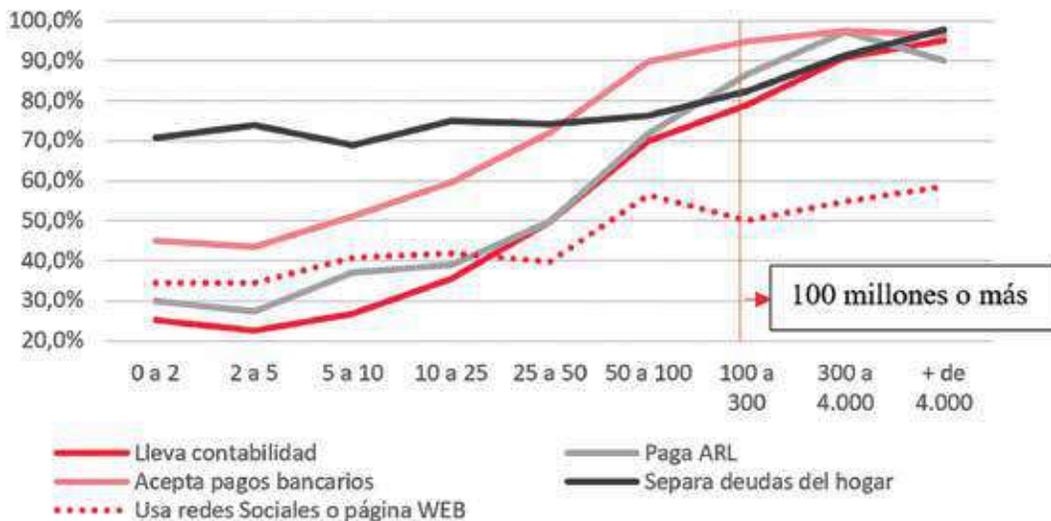
RADIOGRAFÍA DE LA ECONOMÍA POPULAR

Para la CCB, los elementos claves para identificar a la economía popular son la escala productiva y la subsistencia. Para entender el concepto de escala, es conveniente hacer una lectura de variables como la edad de los negocios, los motivos por los cuales inician, el autorreconocimiento frente a ser empresario o emprendedor, la forma de su inscripción en registros oficiales (persona natural vs jurídica), el sector económico, la educación de los propietarios o tomadores de decisiones, también es relevante entender cómo se ordenan las unidades en términos de número de trabajadores, uso de herramientas tecnológicas (para pagos o ventas), prácticas en torno a las deudas y el uso de una contabilidad.

La Gráfica 1 muestra cómo se distribuyen las empresas y sus características en función de las ventas reportadas. Esta gráfica indica la relación que tiene la escala productiva con las ventas, es de esperar que, a medida que aumentan las ventas, aumente el nivel de sofisticación de las empresas.

El sector productivo en Colombia comprende a todas las personas que generan valor productivo en la sociedad.

Gráfica 1. Características de las unidades económicas del registro mercantil a partir de sus diferentes niveles de ventas (ventas en millones de pesos).



Fuente: Gran Encuesta del Empresariado y la Economía Popular 2023.

En la gráfica, las cifras de ventas en el eje horizontal están en millones de pesos. El concepto de llevar contabilidad está asociado a contactar con un contador o una empresa de contadores. Aceptar pagos bancarios hace referencia a consignaciones, plataformas de pagos por internet, pero excluye billeteras virtuales. Separar deudas del hogar hace referencia a quienes separan las deudas de su empresa con las deudas del hogar. La escala de ingresos no es proporcional.

Para poder construir un mapa de la economía popular y solidaria en el entorno productivo, se hará una división en el registro mercantil basada en el punto en el cual se alcanza un Pareto de unidades que cumplen la mayoría de las condiciones que se esperan hagan parte de este segmento (bajos niveles de contabilidad formal, bajo uso de redes sociales, ausencia de aseguramiento, esquemas de deudas mesclado con el hogar, etc). Al analizar el promedio de las cinco características de la gráfica

con relación al ingreso, se encuentra que, a partir de los \$100 millones, ocho de cada 10 empresas tienden a cumplir con las alternativas señaladas. En el rango de \$100 a 300 millones, hay porcentajes mucho más altos de cumplimiento en todas las características; pero en esta gráfica pueden dejarse por fuera una cantidad importante de unidades que tienen características propias de procesos de reindustrialización y no de economía popular.

El análisis de la gráfica confirma que no existe un valor particular que dé certeza de asociación a la economía popular. El resto de la caracterización utiliza el umbral de \$100 millones en ventas para observar cómo la escala productiva crece a medida que aumentan los ingresos, sin dejar por fuera que para este análisis puede haberse utilizado un umbral más alto de ingresos.

MAPA DE LA ECONOMÍA POPULAR COMO UNIDAD PRODUCTIVA EMPRESARIAL EN BOGOTÁ

A partir de las conceptualizaciones y caracterizaciones realizadas en el apartado anterior, esta sección construye un mapa de las unidades productivas a partir de los datos disponibles.

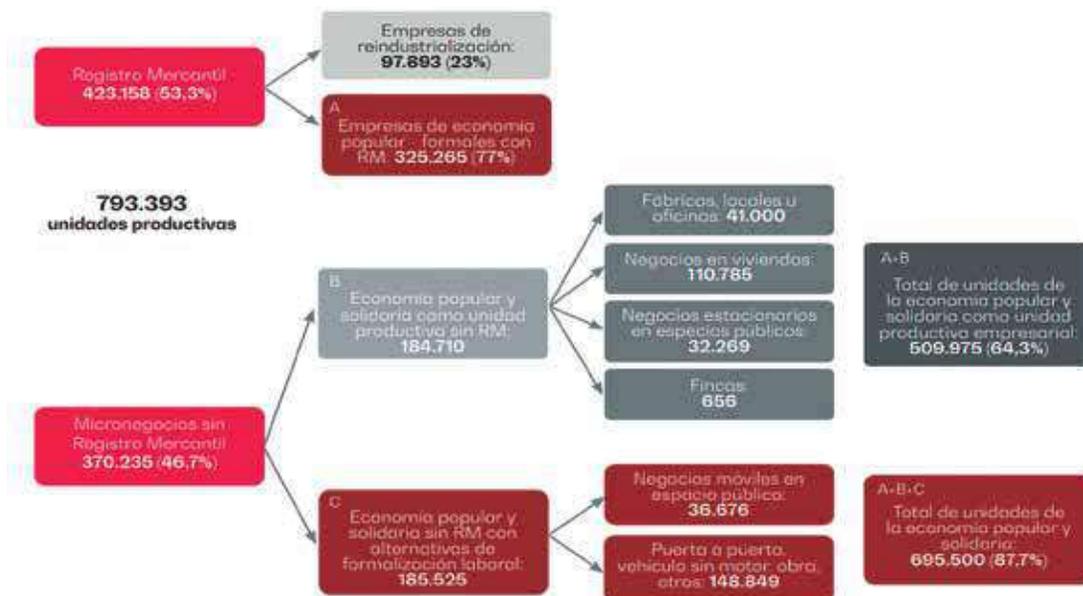
El mapa de unidades económicas está compuesto por dos grandes segmentos:

1. Unidades con registro mercantil:
 - a. Empresas que tienen ventas por encima de \$100 millones: no hacen parte de la economía popular.

- b. Empresas con ventas por debajo de los \$100 millones: hacen parte de la economía popular.
2. Unidades sin registro mercantil
 - a. Que son parte de la economía popular, pero sobre ellas no se enfoca la política de inclusión y formalización laboral:
 - i. Unidades que trabajan en fábricas locales u oficina.
 - ii. Unidades que trabajan en viviendas.
 - iii. Unidades que trabajan en el espacio público de manera estacionaria.
 - iv. Unidades en fincas
 - b. Que son parte de la economía popular, son sujetas de atención por parte de la política productiva, pero sobre ellas se puede ser más efectiva la política de inclusión y formalización laboral:
 - i. Negocios móviles en espacio público.
 - ii. Puerta a puerta, en vehículo sin motor, obra u otros.

A partir de la información del registro mercantil se puede hacer una segmentación clara, tanto para Bogotá como para los 59 municipios que son jurisdicción de la CCB en Cundinamarca. Sin embargo, para el componente que no cuenta con registro mercantil, existen algunas dificultades adicionales, especialmente en los municipios de Cundinamarca. Para el caso de Bogotá, existe la Encuesta de Micronegocios del DANE, pero esta no tiene suficiente representatividad para generar conclusiones a nivel de los municipios de la jurisdicción de la CCB o de la totalidad del departamento. Para compensar esto, se hizo una aproximación a partir de los datos obtenidos en la región con la Gran Encuesta del Empresariado y la Economía Popular, los cuales tienen un diseño muestral similar al de la Encuesta de Micronegocios del DANE.

Gráfica 2. Mapa de las unidades económicas de Bogotá



Fuente: Elaboración propia con datos de Registro Mercantil, RUES; EMICRON 2023.



El mapa tiene dos grandes agrupaciones importante para la Cámara de Comercio de Bogotá. La primera está representada por los negocios que cuentan con registro mercantil, y la segunda por quienes no lo tienen. Esta división es importante, en la medida en que es parte del mandato legal de las cámaras la administración de este registro. Sin embargo, es importante recordar que esto no es necesariamente una medida de formalidad, ya que un negocio puede tener el registro, pero no pagar impuestos, no cumplir con las normas sanitarias o pagar la seguridad social.

Hay varias conclusiones que se obtienen de estos mapas.

- La economía popular en Bogotá representa el 87,7 % del total de los negocios, los que se configuran como unidades productivas empresariales son el 64,3 %. En la región estos porcentajes son más altos.
- La masa de negocios de la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Bogotá en Cundinamarca está prácticamente configurada por economía popular, son el 94,6 % del total.
- El 42,7 % de los negocios existentes no cuentan con el registro mercantil, por lo cual existe un amplio reto para apoyar a esta población.
- Dentro de la economía popular, la población que podría ser atendida con alternativas de formalización laboral es casi la mitad del total de los negocios que no tienen registro mercantil.
- Dentro del registro mercantil la mayoría de los negocios son economía popular: 77 % para Bogotá y 87 % para los municipios de Cundinamarca que están en la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Bogotá.

CONCLUSIÓN

Este documento presenta un análisis sobre la economía popular en Bogotá, donde se aborda desde la definición del concepto, su contexto histórico en Colombia, hasta la caracterización de unidades productivas y el papel de la política pública. Se agrega de manera importante el concepto de subsistencia a lo ya definido como actividades mercantiles y no mercantiles desarrolladas por unidades económicas de baja escala en varios sectores. Este concepto se vuelve un eje

relevante en términos a lo que se debe definir como política pública de atención a este tipo de unidades.

También se hace una distinción importante frente a lo que es la economía popular, distanciando su concepto de la ilegalidad y aclarando cuál es su relación con la informalidad, donde se resalta la importancia de políticas públicas enfocadas en la superación de la subsistencia y el fortalecimiento empresarial como instrumento para el crecimiento de estas unidades. Se hace una mención importante sobre lo que implica la educación formal y no forma en los saberes y conocimientos que rodean a quienes ejercen los oficios en la economía popular solidaria, donde se menciona la importancia de validarlos, reconocerlos e impulsarlos como un elemento valioso del capital humano detrás de este sector.

A partir de la caracterización se presenta un mapa detallado de la economía popular en Bogotá donde se resalta que, de las 793.393 unidades productivas de Bogotá, el 53,3 %, asociado a 423.158 empresas, están en el registro mercantil y 370.235 que corresponden al 46,7 % no cuentan con la matrícula. Que, del primer grupo, el 77 %, que recoge a 325.265 negocios son de la economía popular. Que, sumado a este último dato, las unidades productivas de la economía popular suman 509.975, lo que es un 64,3 % del total. Y que, si se incluyen los negocios de menor escala, que son recogidos en gran parte por las políticas de formalización laboral y tienen brechas importantes para considerarse una unidad productiva con potencial de crecimiento, el tamaño total de la economía popular en la capital es de 695.500 del total de 793.393 unidades, lo que representa el 87,7 % del total de negocios.

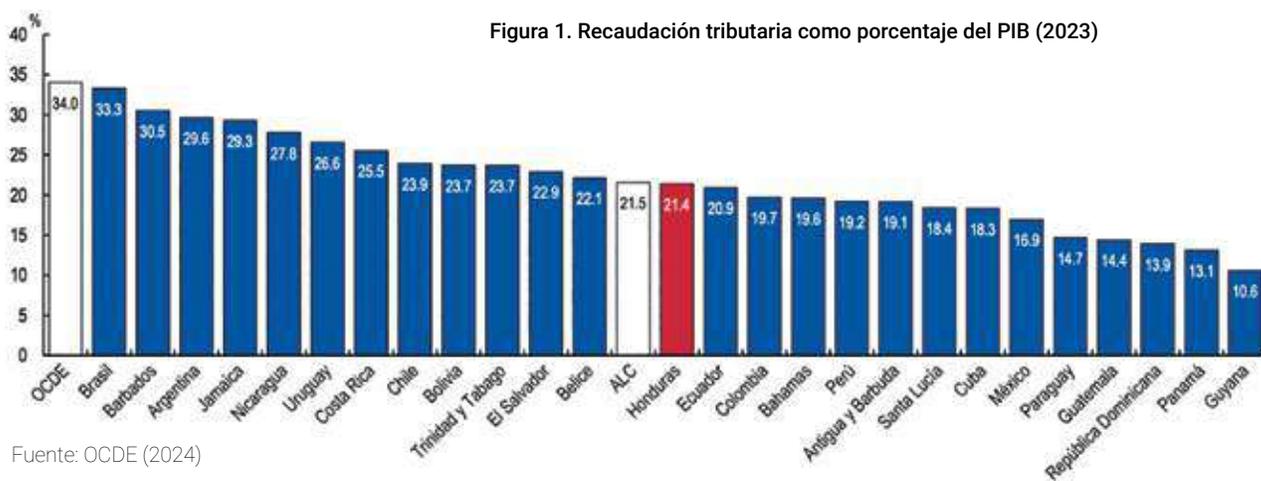
Las cifras anteriores nos demuestran que trabajar en programas que ayuden al fortalecimiento empresarial de la economía popular y solidaria es prioritario y conveniente para lograr un verdadero desarrollo social y económico de nuestro país, y que las Cámaras de Comercio juegan un rol esencial para contribuir a que estos programas se realicen y lleguen a la población que realmente los requieren, contribuyendo a aumentar la prosperidad de los habitantes de sus regiones, tal y como lo mandata, en el caso de la Cámara de Comercio de Bogotá, su objeto principal.

DESIGUALDAD Y CONTRADICCIONES: EL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO



Por:
Juan Ricardo Ortega López
Presidente Grupo de Energía de Bogotá

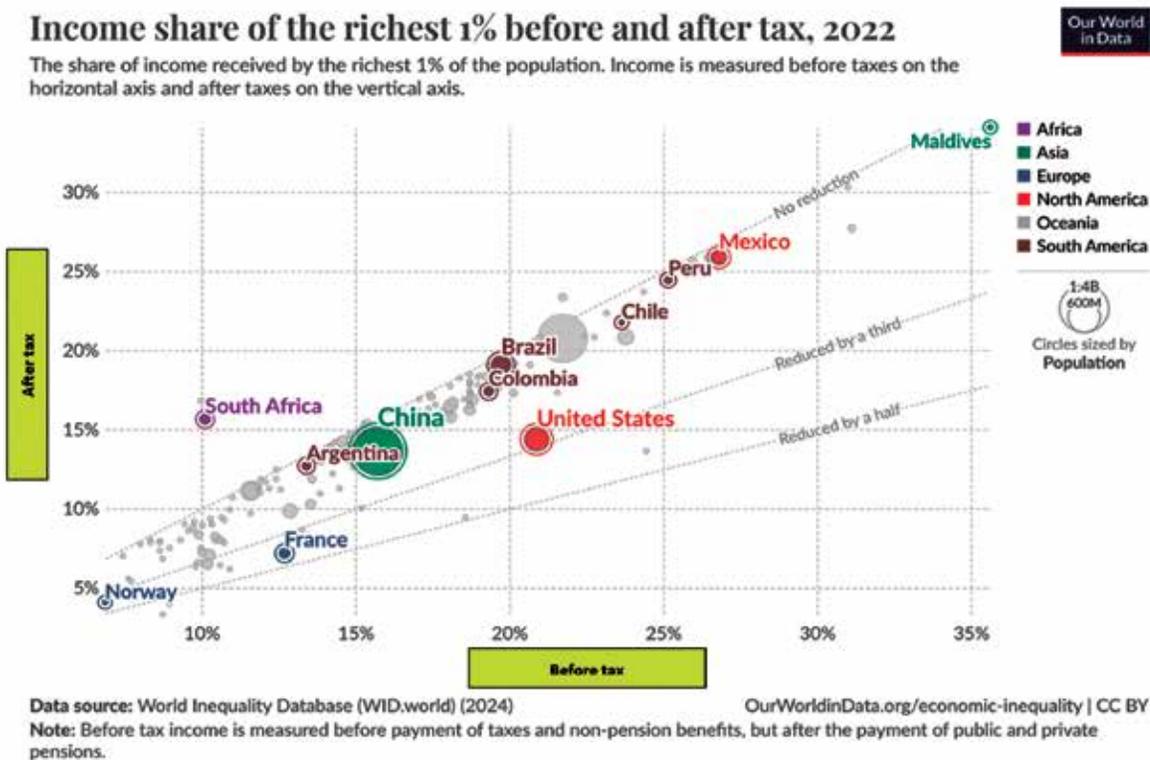
El sistema tributario de Colombia presenta aún importantes fallas que dificultan su funcionamiento eficiente y su capacidad para abordar las complejidades sociales. A pesar de los esfuerzos realizados en las últimas décadas, el sistema sigue siendo incapaz de recaudar impuestos de manera proporcional a la riqueza existente, lo que refuerza las desigualdades sociales y económicas. Honduras, con mayor pobreza, más informalidad y un ingreso per cápita que representa el 46 % del colombiano y tasas de IVA y renta entre el 15 % y 20 %, muy inferiores, recauda aproximadamente el 22 % de su PIB, un 35 % más que Colombia. Algo estamos haciendo muy mal. La falta de incentivos para la inversión en proyectos de largo plazo que beneficien a la sociedad y la falta de control efectivo sobre prácticas como la evasión fiscal, el contrabando y el lavado de dinero, son problemas persistentes. En este sentido, el sistema tributario tiene un papel crucial en generar una redistribución más equitativa de la riqueza y en promover una sociedad más justa sin menoscabar las decisiones de inversión de largo plazo.



Fuente: OCDE (2024)

El sistema tributario debe ser simple para el ciudadano, pero lo suficientemente estructurado y eficaz para reflejar la complejidad de la desigualdad. Hay gran cantidad de incentivos para la acumulación de riqueza desde la ilegalidad, la evasión fiscal y la inversión en actividades que no benefician al bienestar social, como la acumulación de objetos de lujo, excesos y especulación financiera. En cambio, se carece de incentivos claros para la inversión en educación, la creación de empresas o el fomento de proyectos en favor de las regiones menos desarrolladas del país que lleve capital humano y apalanque la inversión en servicios. Las grandes ciudades del mundo desarrollado se han construido con altas tasas de impuestos, inversiones privadas y deuda. Es imperativo que el sistema tributario colombiano incentive la creación de nuevas riquezas y polos de poder que contribuyan a un reparto más justo. Para ello, se requiere armonizar los intereses de las élites con el bien común, de manera que los grandes empresarios y líderes del país tengan incentivos a invertir en proyectos a largo plazo, con una visión que abarque 30 o 50 años.

Figura 2. Participación en el ingreso del 1% más rico antes y después de impuestos (2022)



Fuente: World Inequality Database (WID.world) (2024)

Uno de los problemas recurrentes en los países latinoamericanos, y especialmente en Colombia, es la estabilidad y la confianza para realizar grandes inversiones en servicios públicos esenciales para generar bienestar. Estas naciones, relativamente jóvenes, nacieron cuando muchos de los bienes sociales ya estaban consolidados en las naciones desarrolladas. Ante la opción de crear estos bienes a un costo elevado en su propio territorio, las élites locales pueden optar por aprovechar los servicios ya disponibles en Europa o Estados Unidos, lo que les implicaba una inversión mucho menor en sus países de origen. Un claro ejemplo de esto es el empresario local que prefiere enviar a sus hijos a estudiar a Harvard, en lugar de destinar recursos a la construcción de una universidad con características similares en su propio país.

Es necesario generar confianza entre la ciudadanía de que todo lo que el gobierno ofrece debe ser financiado de alguna manera, y esa financiación proviene de los recursos de los colombianos y las empresas del país. Por ello, el sistema debe ser justo, incentivando a aquellos que aportan dinero para que inviertan en el bien común

El sistema tributario tiene un papel crucial en generar una redistribución más equitativa de la riqueza.



y sean transparentes respecto a su riqueza. Al mismo tiempo, debe ser riguroso y fuerte para que nadie pueda eludir la ley. No podemos seguir con un sistema que asigna toda la carga tributaria a unos pocos, especialmente a los asalariados, que de manera transparente cumplen la ley sin ofrecerles a cambio servicios de calidad en áreas fundamentales como educación, salud, seguridad, justicia, espacio público y bienes básicos.

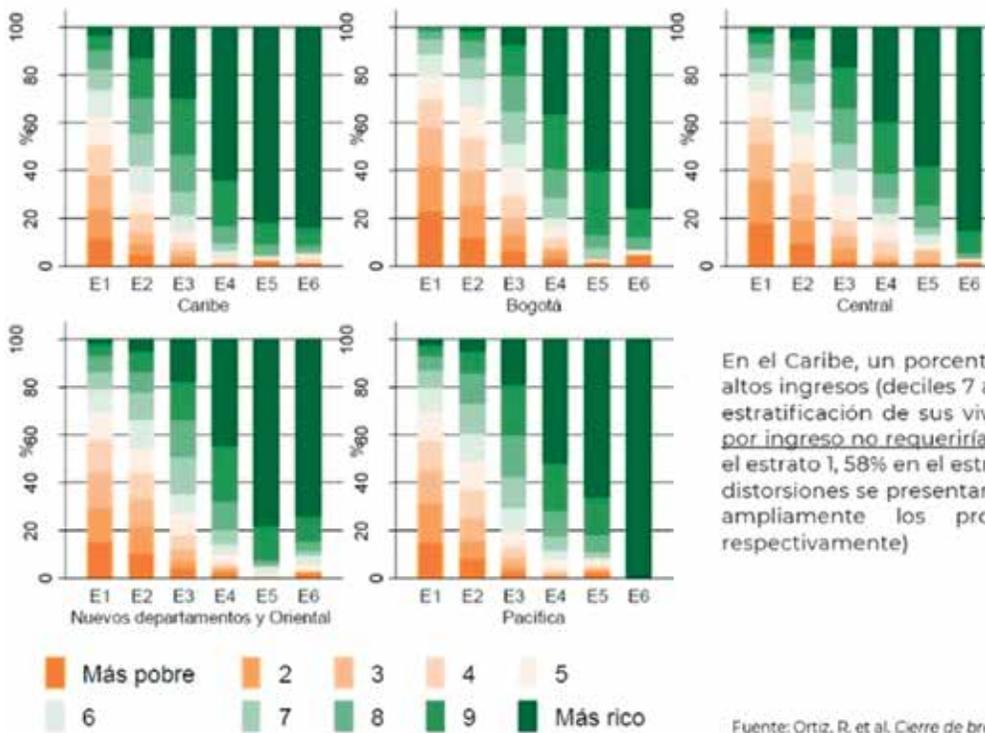
Un ejemplo de la ineficacia del sistema tributario municipal, inclusive en Bogotá, es la recaudación de catastro. El sistema sigue sin reflejar con precisión la desigualdad existente. Los apartamentos de lujo en el norte de la ciudad pueden valer en 5 y 10 veces su avalúo. En un edificio de estrato alto se puede ver la distribución de la riqueza entre los más privilegiados, en la mista torre coexisten personas con buenos ingresos que han asumido con dificultad una deuda de 20/30 años para pagar su predio, otros que están adquiriendo su segunda o tercera vivienda como inversión, y algunos que heredaron su propiedad. Actualmente, los impuestos se cobran sobre el avalúo catastral, particularmente en predios de lujo que suele diferir del valor comercial y no toma en cuenta aspectos cruciales como la altura del apartamento, dotación y terminados, lo que distorsiona la realidad del avalúo y la tributación del inmueble. Por ejemplo, no es lo mismo un apartamento de 2,5 metros de altura que uno de 5 metros. Además, existen propiedades que superan los \$20.000 millones, con inversiones ostentosas considerables. Una cocina de lujo puede costar \$100 y \$170 millones, pero en estos apartamentos hay cocinas de más de \$600 millones que nuestro sistema tributario no contempla,

igual que baños, gimnasios, pisos terminados, calefacción, entre otros. Como resultado, dos apartamentos con áreas similares pueden pagar impuestos similares, cuando uno tiene el doble del volumen y un valor intrínseco mucho más alto debido a sus acabados y otros elementos de opulencia. Esto genera una Bogotá de altos niveles de riqueza, que muchos ciudadanos no logran dimensionar, pero que paga impuestos proporcionalmente mucho más bajos que sus vecinos.

Si la alcaldía intenta enviar funcionarios para hacer avalúos de estas propiedades sería imposible ingresar, los propietarios argumentarán que los riesgos de seguridad son inaceptables. En ese sentido, en Europa en este momento hay debates interesantes respecto a la implementación de tecnología para abordar esta inequidad con el uso de drones que permitan en mutuo acuerdo con los propietarios tomar fotos de las propiedades sin violar su intimidad. El país debe implementar tecnología para hacer seguimiento a las mega fortunas que no están aportando de manera proporcional a la sociedad.

La capacidad de recaudación de impuestos en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Cartagena y Santa Marta debe expandirse al resto del país, y se deben hacer mejoras continuas en las actualizaciones del sistema incluida su estratificación. En temas como los subsidios a la energía las investigaciones muestran que se están focalizando mal los recursos. Se pueden encontrar grandes casas de lujo en los centros históricos calificadas como patrimonio o con un estrato mal clasificado disfrutando de subsidios a la energía.

Figura 3. Estratificación y distorsiones en subsidios a la energía

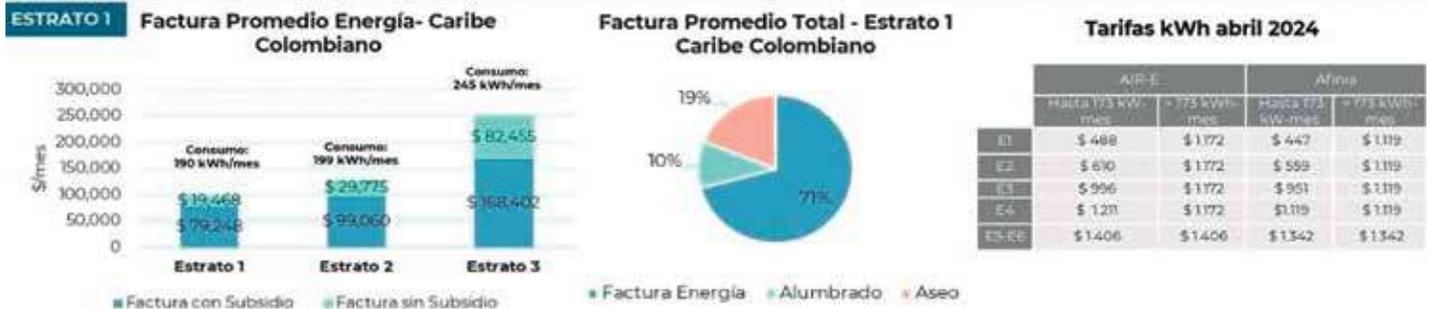


La estratificación como criterio de focalización genera distorsiones en la asignación y hace que hogares de altos ingresos reciban subsidio, y que hogares de bajos ingresos contribuyan

En el Caribe, un porcentaje significativo de los hogares de más altos ingresos (deciles 7 al 10) recibe subsidios al consumo por la estratificación de sus viviendas. El porcentaje de hogares que por ingreso no requeriría de subsidios al consumo es del 25% en el estrato 1, 58% en el estrato 2, y 78% en el estrato 3. Las mayores distorsiones se presentan en los estratos 2 y 3 donde se superan ampliamente los promedios nacionales (37% y 65%, respectivamente)

Fuente: Ortiz, R. et al. *Cierre de brechas, mejora de la calidad y diseño y formulación eficiente de subsidios*, BID-BM.

Facturación = PRECIO (tarifas con régimen especial + subsidios) x CONSUMO + OTROS servicios



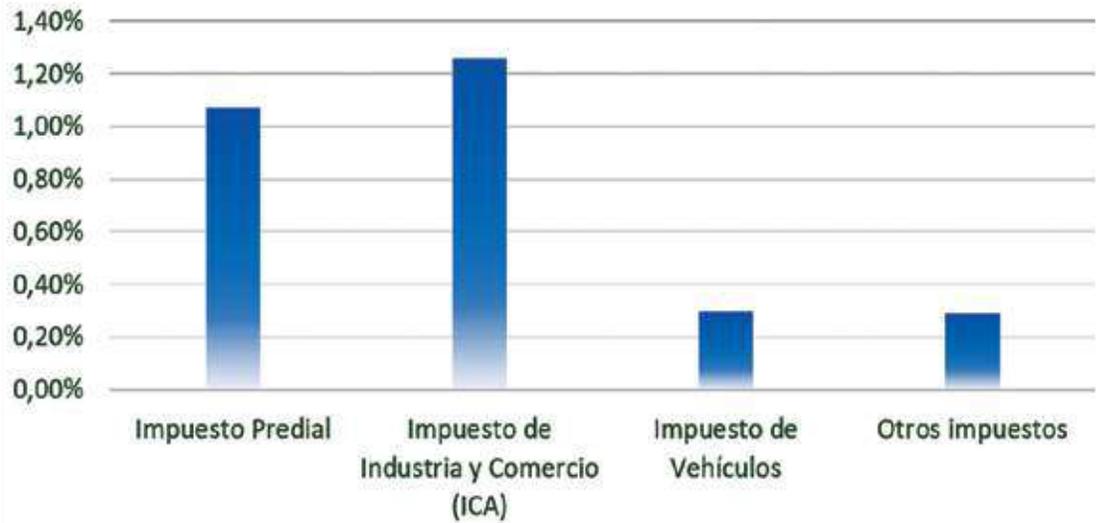
* La mayoría de concesionarias aplican un porcentaje de AGM -10%. En Bogotá se aplica un valor de 3,1% y en otras latitudes, de # de iluminarias incluso inferior (Ica, Perú), 4%.
En la Región Pacífica (municipios por debajo de 1000 msnm), durante 2022, el consumo promedio de los estratos subsidiados ha estado por debajo del consumo de subsistencia

Las ciudades que logran construir infraestructura de calidad, como colegios, parques, vías y puentes, y ofrecer programas sociales adecuados, lo hacen gracias a su capacidad de recaudar impuestos de manera efectiva. La facturación electrónica, por ejemplo, ha sido un avance significativo para limitar la evasión y debe ser llevada a todos los rincones del país. Esta herramienta también podría abrir debates sobre la asignación de algunos puntos del IVA (existentes o

adicionales) a los presupuestos municipales, lo que permitiría pasar impuestos nacionales a las administraciones locales de manera directa. Esto, por ejemplo, facilitaría la sustitución del ICA por el IVA, un paso importante hacia la equidad tributaria mientras fortalece la focalización. Las regiones más pobres no van a lograr salir de la trampa de la pobreza sin un mayor recaudo e incentivos a la inversión.



Figura 4. Impuestos como porcentaje del PIB en Bogotá (2023)



Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda (2023), Observatorio de Desarrollo Económico (2024). Elaboración propia.

Existen, además, variables que el sistema tributario aún no ha considerado. En las zonas más ricas de Bogotá es común ver grandes camionetas blindadas 4x4 mal parqueadas y, en días cálidos, con el aire acondicionado funcionando durante varias horas con los vehículos prendidos. Estos vehículos que el ciudadano promedio no puede comprar tienen un alto impacto ambiental, ocupan grandes cantidades de espacio y están relacionados con un mayor riesgo de fatalidades, que se pueden analizar en publicaciones como “What to do about America’s killer cars” de The Economist. Nuestro sistema tributario debería ser capaz de calcular el impacto social de estos vehículos y cobrar de manera proporcional a su impacto negativo. El país debe gravar duramente estas muestras materiales de riqueza que generan efectos negativos sobre la sociedad y, en su lugar, promover e incentivar el gasto y la acumulación en actividades económicas que contribuyan al bienestar social y la oferta de bienes públicos.

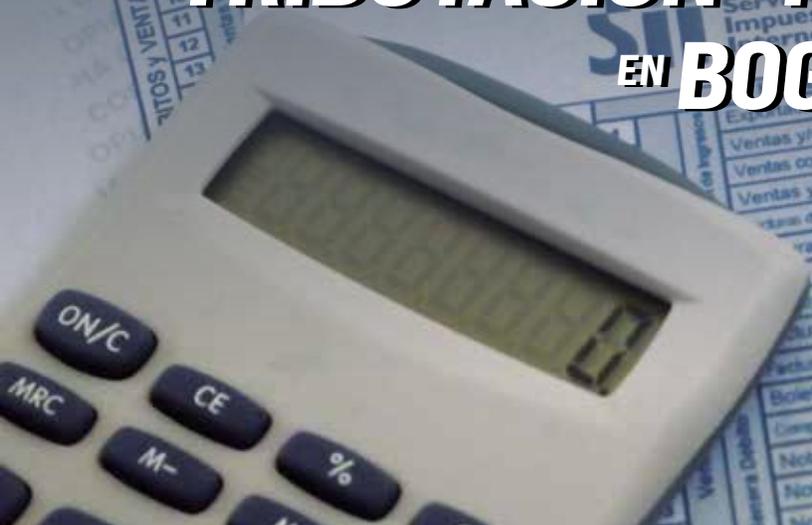
Debemos entender que somos nosotros mismos quienes debemos producir nuestras propias riquezas e incentivar su inversión en el país. Nadie más lo hará por nosotros. Este proceso exige un sacrificio por parte de la sociedad. El problema es que el sistema no fomenta que los ciudadanos con grandes recursos inviertan en bienes públicos cuyos beneficios se verán a largo plazo, ya que no somos conscientes de que la consolidación de un Estado sólido es un proceso para las futuras generaciones. Es urgente un sistema tributario justo, que fomente la inversión en el país y desincentive el gasto en formas de riqueza que no aportan a la sociedad o que solo generan externalidades negativas. Necesitamos generar confianza, estabilidad jurídica y oportunidades.



Es necesario generar confianza entre la ciudadanía de que todo lo que el gobierno ofrece debe ser financiado de alguna manera.



TRIBUTACIÓN Y PRESIÓN FISCAL EN BOGOTÁ¹



Nidia Luz Ariza Rojas
y Luis Fernando Vargas Álvarez
Funcionarios Dirección de Estudios de Economía
y Política Pública - Contraloría de Bogotá

Después de la finalización de la segunda guerra mundial, se dio paso a diferentes investigaciones sobre finanzas públicas, que abordan la problemática de las decisiones de gastos e ingresos públicos, según el nivel de la Administración; es decir, si estas deben estar en manos de los gobiernos nacionales o subnacionales. A esta teoría se le dio el nombre de Federalismo Fiscal y sus principales tratadistas provienen de la academia estadounidense: Richard Musgrave, Wallace Oates, James Buchanan, Charles Tiebout, y Joseph Stiglitz, entre otros.

“
En Colombia, el proceso de descentralización implica la distribución de recursos y competencias para cada nivel de gobierno.
”

Según Oates (1999), citado por Altamirano, M (2023) *“El Federalismo Fiscal estudia las funciones económicas que los diferentes niveles de gobierno deben realizar, así como los instrumentos fiscales apropiados para llevar a cabo dichas tareas, con el objetivo de lograr una provisión y financiación eficiente de bienes públicos, para lo cual analiza, tanto desde el punto de vista positivo como normativo, los roles de los distintos niveles de gobierno y las formas en que se relacionan a través de mecanismos, como la transferencia de recursos (p. 17)”*.

Desde el punto de vista del ingreso, de acuerdo con lo planteado por Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992), habría una situación óptima si los gobiernos centrales recaudaran los impuestos sobre la renta de manera progresiva, para cumplir con la función redistributiva y así mismo, recolectaran los tributos que tienen bases muy desiguales en los territorios, como los de explotación de recursos naturales. Mientras que los gobiernos subnacionales deberían cobrar los impuestos que tienen bases inmóviles; es decir, los que se determinan sobre la propiedad de la tierra, los bienes inmuebles, las construcciones y las mejoras.

En Colombia, el proceso de descentralización, fortalecido en la Constitución de 1991, implica la distribución de recursos y competencias para cada nivel de gobierno (nación, departamentos y municipios). Frente al tema de los tributos, la nación concentra los tipos de impuestos que tienen un mayor recaudo como: la renta, el impuesto al valor agregado y el gravamen a los movimientos financieros, entre otros;

1 El presente artículo es una síntesis del estudio “Tributación y Presión Fiscal en Bogotá” elaborado en la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública de la Contraloría de Bogotá. Agosto de 2024, por los autores de esta reseña.

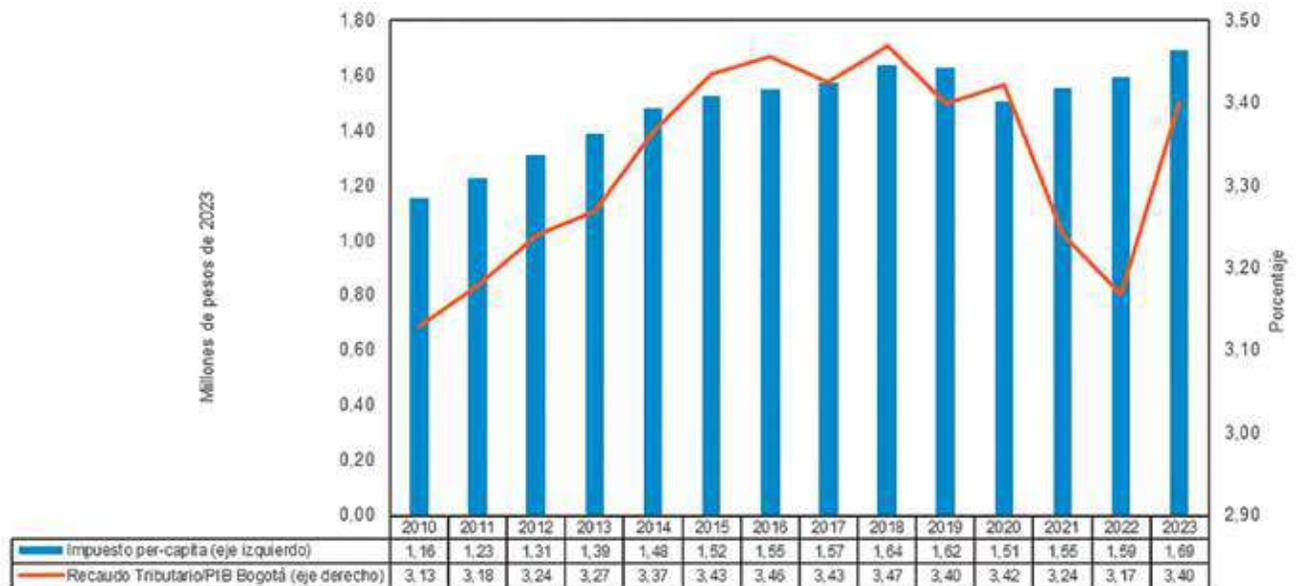
Frente al total del recaudo de impuestos nacionales, la participación de Bogotá ha venido aumentando año a año.

mientras que los departamentos tienen el impuesto de registro, consumos de licores, cigarrillos y los relacionados con los juegos de suerte y azar, mientras los municipios, sustentan su recaudo principalmente en el impuesto de industria y comercio, el predial y el impuesto de vehículos. Para el caso específico de Bogotá D.C., esta recauda los impuestos municipales y participa en algunos de los departamentales.

Las empresas, como personas jurídicas, no son las únicas que tributan; lo hacen también las personas naturales, dependiendo de sus ingresos, quienes deben cumplir con la obligación de pagar impuestos en los diferentes niveles de gobierno; es el caso de los habitantes de Bogotá D.C. que asumen impuestos nacionales y municipales, dado que el Distrito Capital, debido a su régimen especial, asume facultades propias de los departamentos en materia tributaria.

El análisis realizado a la tributación en la ciudad permitió observar que, la comparación del recaudo de impuestos frente a la población de la ciudad (impuestos distritales per cápita) tiene una tendencia ascendente a pesos constantes de 2023 (Figura 1), con alguna disminución entre 2020 y 2022 y aumento en 2023. En el periodo analizado el recaudo de impuestos pasó de \$1,16 millones a \$1,69 millones, anuales por habitante, con un incremento del 46,4 % a pesos constantes de 2023.

Figura 1. Impuestos per cápita vs. presión fiscal en Bogotá D.C.



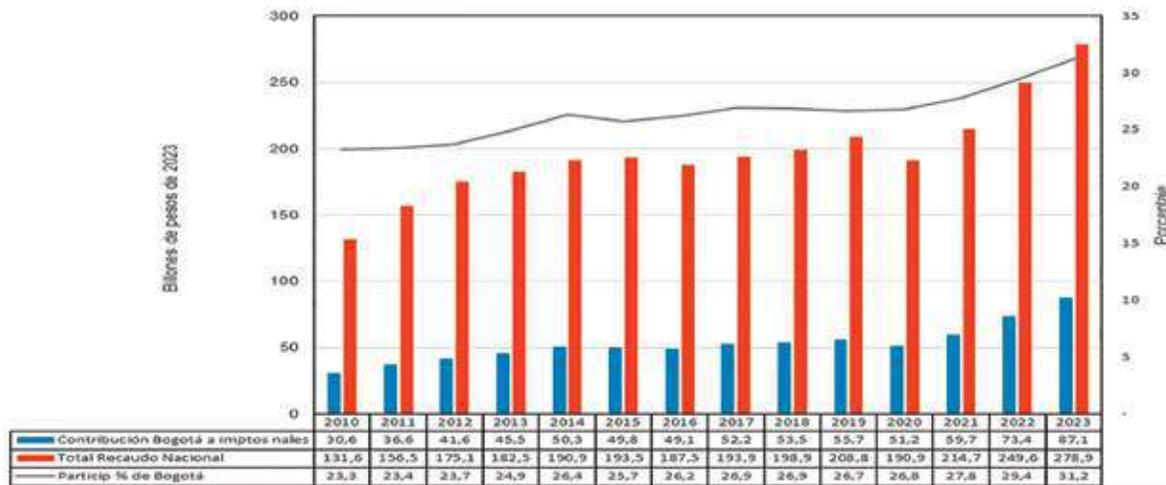
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE, SIVICOF, Secretaría de Hacienda. Informes de Ingresos y rentas 2010 a 2023. Elaboración: Dirección de Estudios de Economía y Política Pública - Contraloría de Bogotá D.C.

En cuanto a la presión fiscal (recaudo de impuestos/PIB de Bogotá D.C.) pasó de 3,13 % en 2010 a 3,47 % en 2018, cuando fue su nivel más alto, disminuyendo hasta 3,17 % para el año 2022, sin embargo, para el año 2023 volvió a incrementarse hasta el 3,4 %. A pesar de estas fluctuaciones, se puede decir que no hay cambios significativos en la presión fiscal en Bogotá D.C. en el periodo analizado, manteniéndose en un rango entre 3,1 % y 3,5 %. Si bien, el recaudo de impuestos distritales es más costoso por cada habitante, al compararlo frente al comportamiento de la actividad económica de Bogotá D.C., se observa que la presión fiscal se mantiene en niveles muy similares a lo largo del tiempo.

Por otra parte, como resultado del estudio realizado en la Contraloría de Bogotá sobre Tributación y Presión Fiscal, se estimó la contribución que la ciudad le ha hecho a los impuestos del orden nacional (Figura 2). En el periodo analizado, los aportes del

Distrito crecieron de \$30,64 billones en 2010 a \$87,09 billones, en pesos constantes de 2023; mostrando un gran aumento en el periodo del 184,2 %; presentando un promedio anual del 8,4 %.

Figura 2. Recaudo de Impuestos Nacionales y Estimación de la Contribución de Bogotá



Fuentes: DIAN, DANE, DNP. Elaboración: Dirección de Estudios de Economía y Política Pública - Contraloría de Bogotá D.C.

Frente al total del recaudo de impuestos nacionales, la participación de Bogotá ha venido aumentando año a año, pasando del 23,3 % en 2010 al 31,2 % en 2023, lo que significa que actualmente, la ciudad contribuye con la tercera parte de los tributos recaudados por la nación. Es claro que, en razón a que la ciudad concentra la mayor parte de las actividades comerciales y de servicios del país, las diferentes reformas en los impuestos nacionales, terminan teniendo un enorme impacto en el Distrito e implican también, un aporte de mayor magnitud a las finanzas nacionales.

Respecto del cálculo de los impuestos per cápita en Bogotá D.C., se muestra cómo, mientras los impuestos distritales pasaron de un aporte por habitante de \$1,16 millones anuales en 2010 a \$1,69 millones en 2023, los impuestos nacionales incrementaron significativamente la contribución, pasando, en el mismo periodo de \$4,32 millones a \$11,01 millones², lo que a la postre consolida un crecimiento total, de \$5,47 millones en 2010 a \$12,71 millones en 2023 (Tabla 1), por lo que la carga tributaria por habitante tuvo un aumento significativo en 132,2 %, en el periodo analizado, con un promedio anual de 6,7 % de incremento.

Tabla 1. Estimación Impuestos per cápita en Bogotá D.C.

Millones de pesos de 2023

Impuestos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Distritales	1,16	1,23	1,31	1,39	1,48	1,52	1,55	1,57	1,64	1,62	1,51	1,55	1,59	1,69
Nacionales	4,32	5,12	5,78	6,30	6,94	6,84	6,72	7,11	7,21	7,34	6,62	7,63	9,32	11,01
Total	5,47	6,35	7,08	7,69	8,42	8,37	8,27	8,68	8,85	8,96	8,12	9,18	10,91	12,71

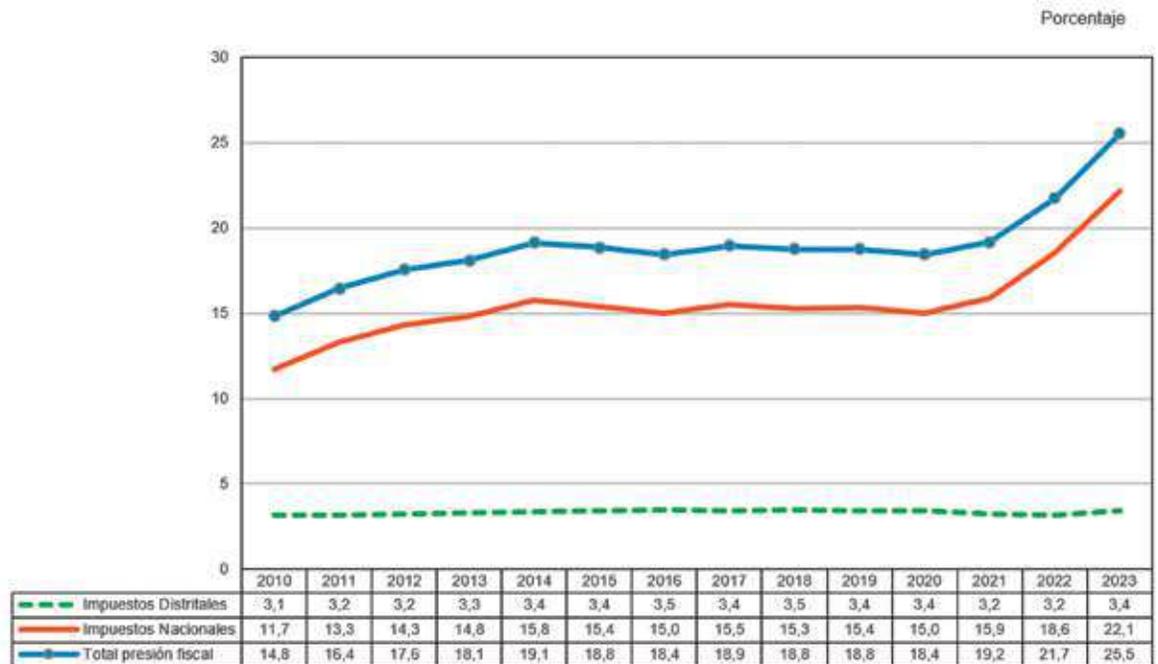
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE, SIVICOF, Secretaría de Hacienda. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, Departamento Nacional de Planeación-DNP. Elaboración: Dirección de Estudios de Economía y Política Pública - Contraloría de Bogotá D.C.

La presión fiscal de los impuestos nacionales, pagados por Bogotá D.C., respecto del PIB de la ciudad, subió de 11,7 % en el año 2010 a 22,1 % en el año 2023 (Figura 3); lo que en conjunto con los impuestos distritales, muestra que la presión fiscal para estos años se incrementó de 14,8 % a 25,5 %.

² A pesos constantes de 2023

La comparación de la presión fiscal a nivel internacional, según mediciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), muestra que respecto de los impuestos³, el promedio para los países miembros creció de 22,6 % en 2010 a 24,7 % en 2021⁴; mientras que para la región de América Latina y el Caribe subió de 15,2 % a 17,8 % y específicamente para Colombia paso del 15,2 % al 17 % en este periodo (OCDE, 2024). En este sentido, sí se tomara a Bogotá D.C. como un país para este análisis comparativo, la presión fiscal de la ciudad estaría cercana al promedio de los países desarrollados⁵.

Figura 3. Presión fiscal general en Bogotá D.C. 2010-2023



Fuentes: Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE, SIVICOF, Secretaría de Hacienda. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, Departamento Nacional de Planeación-DNP. Elaboración: Dirección de Estudios de Economía y Política Pública - Contraloría de Bogotá D.C.

En este contexto, hay que recordar que, con base en los postulados de la descentralización fiscal prevista en la Constitución de 1991, los mayores recaudos los realiza el nivel central y este debe cumplir con una función de redistribución del ingreso, mientras que el nivel subnacional, no tiene la facultad de disponer de todos los tributos generados en su territorio y además, se debe acatar el principio de solidaridad señalado en el artículo 1 de la Constitución Política, que a su vez, la Corte Constitucional ha definido como “*un deber, impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo*” (Sentencia C-767/14).

Así las cosas, Bogotá como concurrente subsidiario en observancia de su obligación estatal y, dado que la gran mayoría de los municipios del país no se bastan a sí mismos para atender sus necesidades básicas, el Distrito Capital debe aportar recursos significativos para el cumplimiento de los fines estatales previstos en la carta magna. No obstante, hay que considerar que la carga tributaria que debe asumir la ciudad está creciendo de manera más que proporcional respecto del crecimiento de su economía; es decir, que la tributación crece mucho más que el desarrollo en el ámbito económico. Además, los impuestos de orden nacional le quitan espacio a la evolución de los impuestos del orden distrital, dada la alta presión fiscal.

³ En esta comparación no se tuvieron en cuenta las contribuciones a la seguridad social

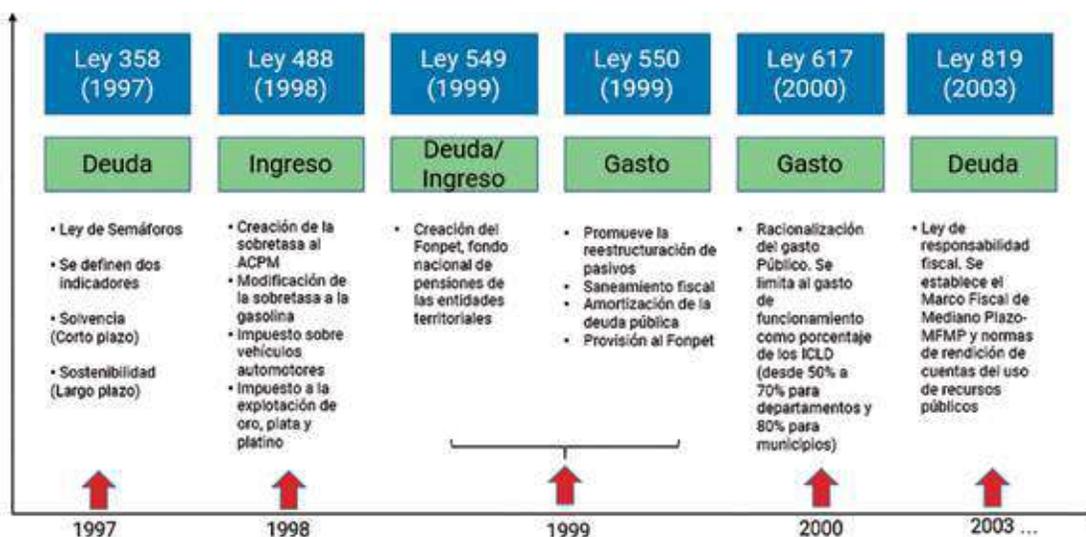
⁴ No estaban disponibles los datos de 2022 y 2023 a la fecha del estudio.

⁵ País que ha logrado un alto nivel de desarrollo económico y social

Así las cosas, se requiere entonces de políticas fiscales a nivel nacional, que equilibren la recaudación con el crecimiento económico de los territorios en procura del bienestar de la población.

El estudio permitió colegir que para el caso de Bogotá, existe una gran diferencia entre el tamaño de la población, la concentración de la actividad económica y el aporte de los tributos con relación a los demás municipios del país, lo que evidencia la gran disparidad regional frente a los demás entes territoriales. La solución de este desequilibrio no es fácil de abordar, a pesar de que se han implementado medidas en este sentido, como las reglas fiscales subnacionales ocurrida entre 1997 y 2003 (Figura 4), que tuvo como propósito recuperar la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales puesta en riesgo con el aumento del gasto, la deuda y el déficit, hechos que coincidieron con la profundización de la descentralización fiscal que dejó la Constitución de 1991 (Pérez et al., 2024).

Figura 4. Principales normas de disciplina fiscal Subnacional, 1997-2003



Fuente: Pérez et al., (2024)

Estas medidas vigentes desde hace algo más de dos lustros permanecen estáticas sin ser objeto de evolución, denotando falencias durante la pandemia del virus SARS-CoV-2 (Covid-19), lo que conllevó a la interrupción total y de manera temporal de las medidas de la disciplina fiscal en el nivel subnacional (Decreto 678 de 2020 y Ley 2155 de 2021).

A este respecto, las normas expedidas en el marco de la pandemia del Covid-19 otorgaron a los gobiernos subnacionales facultades "para contratar créditos de tesorería durante las vigencias 2020 y 2021, con el fin de compensar la caída en los ingresos corrientes y atender la insuficiencia de caja en gastos de funcionamiento e inversión" (Pérez et al., 2024, p. 14).

Dado que, las necesidades de gasto de los entes territoriales no alcanzan a ser cubiertas con los ingresos fiscales locales (Bonet-Morón & Ayala-García, 2020), se ha generado una dependencia estructural de las transferencias del gobierno nacional; en tal sentido, estos endosos que hace la nación han venido incrementado los ingresos de los gobiernos subnacionales; particularmente los de capital, al recibir más recursos por los dineros provenientes del Sistema General de Regalías y



el Sistema General de Participaciones.

Esta dependencia se debe en gran medida a la inflexibilidad de la regla fiscal del orden subnacional, que en su rigidez, no ha permitido contar con mecanismos transigentes que le permitan “incorporar válvulas de escape o ajustes al ciclo, lo cual permita adelantar un mayor gasto en momentos de bajo crecimiento económico o provisión de recursos en épocas de auge” (Pérez et al., 2024, p. 16).

Como se enunció anteriormente, la alta concentración de la economía del país en la ciudad de Bogotá, la dependencia que tiene la nación respecto de los aportes de esta a los impuestos nacionales y la necesidad de recursos de los gobiernos locales plantea la necesidad de cambios estructurales en materia de descentralización fiscal. En el marco de rigidez en que se desenvuelven las finanzas subnacionales, se hace necesaria la búsqueda de mecanismos que permitan fortalecer los ingresos propios; es ahí, donde el manejo transparente y eficiente de los recursos públicos cobra relevancia.

Algunos expertos relacionados con el tema, recientemente en el seminario “Mejor gestión financiera pública para mayor eficiencia del gasto público en Colombia”, convocado por el Gobierno Nacional, abordaron y presentaron la relación existente entre el mejor manejo de los recursos de todos los colombianos con la Gestión Financiera Pública (GFP). En esta reunión los expertos explicaron cómo la reforma de la GFP “*puede contribuir a fortalecer la transparencia en el manejo de las finanzas públicas, mejorar la rendición de cuentas, incrementar la calidad de la información fiscal y hacer más eficiente la asignación del gasto público, lo que finalmente se traduce en beneficios para todos los colombianos*” (Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2023, párr. 5).

Por otra parte, identificados después de la pandemia del Covid-19, los problemas que se vienen exacerbando en los gobiernos subnacionales (frágil sostenibilidad fiscal; amplias disparidades regionales y crecientes desequilibrios verticales) se hace necesaria la búsqueda de alternativas que permitan corregir estos problemas, buscando reformar las normas que regulan las finanzas públicas subnacionales y a su vez, diseñar planes de acción que les permita el abordaje de esta problemática incrementando “*la autonomía local, el reconocimiento de asimetrías territoriales, la búsqueda de un desarrollo regional más balanceado, el fortalecimiento de la coordinación y cooperación intergubernamental, y la integralidad entre los distintos pilares de los sistemas de descentralización fiscal*” (Banco Interamericano de Desarrollo-BID, 2020, párr. 9).

En este escenario, es oportuno para el fortalecimiento de las finanzas territoriales, trabajar en aspectos claves como: la mejora en la gestión, revisión y expansión de potestades tributarias de los gobiernos subnacionales; los lineamientos y coordinación de responsabilidades de gasto; la creación de mecanismos de estabilización y encarar las disparidades fiscales territoriales.

LISTA DE REFERENCIAS

- Altamirano (2023). Origen, conceptualización, tipología y propuesta teórica del federalismo fiscal. *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*. <https://dilemascontemporaneoseduccionpoliticaayvalores.com/index.php/dilemas/article/view/3998/3913>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2020, 12 de noviembre). Cuatro oportunidades de reformas para fortalecer las finanzas subnacionales en la post pandemia. <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/cuatro-oportunidades-dereformas-para-fortalecer-finanzas-subnacionales-post-pandemia/>
- Bonet Morón, J. y Ayala García, J. (2017). La brecha fiscal territorial en Colombia. Documentos de trabajo sobre Economía Regional y Urbana 251, Banco de la República de Colombia. <https://ideas.repec.org/s/bdr/region.html>
- Decreto Legislativo 678 de 2020. (2020, 20 de mayo). Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Diario Oficial No. 51.320. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0678_2020.html
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE (2024). Cuentas Departamentales, Boletín Producto Interno Bruto 2023 preliminar y Anexos. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PIB/bol-PIBDep-2023pr.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023, 21 de abril). Seminario internacional analizará cómo mejorar la gestión de las finanzas públicas de Colombia. https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/seminariointernacional-analizara-como-mejorar-la-gestion-de-las-finanzas-publicas-decolombia.aspx
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN (2024). Estadísticas de Recaudo Anual por Tipo de Impuesto y Recaudo Bruto por Seccionales y Tipo de Impuesto. <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>
- Ley 2155 de 2021. (2021, 14 de septiembre). Congreso de la República. Congreso de la República. Diario oficial No 51797. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=116678>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE (2024). Global Revenue Statistics. <https://www.oecd.org/en/data/datasets/global-revenue-statistics-database.html>
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992). Hacienda Pública. Teórica y Aplicada. <https://periferiaactiva.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/04/musgrave-r-musgrave-p-hacienda-pc3bublica-tec3b3rica-y-aplicada-caps-4-6-12-13-27-28.pdf>
- Pérez et al. (2024). Las reglas fiscales subnacionales en Colombia: antecedentes y lecciones aprendidas. *Ensayos sobre política económica*, 107, 1-59. <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10758/Espe107.pdf>
- Secretaría Distrital de Hacienda (2024). Informes de Ejecución Presupuestal 2010 a 2023. <https://www.haciendabogota.gov.co/es/sdh/informes-de-ejecucion-presupuestal>

LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL DISTRITO CAPITAL ENTRE 2020 Y 2024: EVOLUCIÓN Y RETO



Por:
Carlos David Castillo Arbeláez
Excontralor Delegado para Economía y Finanzas
Públicas, Contraloría General de la República.
Economista y Magíster en Finanzas de la Universidad
de los Andes.

La planificación financiera es la columna vertebral de cualquier administración pública exitosa. En el caso de Bogotá, un presupuesto bien estructurado no solo asegura el cumplimiento de metas sociales, sino que también garantiza la sostenibilidad fiscal a largo plazo. Este artículo examina la evolución de la ejecución presupuestal de Bogotá desde 2020 hasta septiembre de 2024, destacando la composición de ingresos y gastos, así como los desafíos financieros en el marco de los planes de desarrollo, particularmente el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Camina Segura” 2024-2027, y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.



Entre 2020 y 2024, los Ingresos Corrientes han sido el pilar de la financiación distrital, representando hasta el 65 % del total recaudado.



1. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO: DE LA CRISIS A LA CONSOLIDACIÓN (2020-2024)

2020-2021: Recuperación tras la pandemia

El impacto de la pandemia marcó el inicio del periodo. En 2020, con un presupuesto ajustado a \$36,31 billones y un recaudo del 93,1 %, la ciudad priorizó la inversión, que representó el 69,9 % del gasto. En 2021, el presupuesto creció a 41,44 billones, reflejando la reactivación económica y un mejor desempeño en los ingresos tributarios, los cuales superaron las expectativas (104 % de cumplimiento).

2022-2023: Consolidación financiera

En 2022, Bogotá alcanzó un presupuesto definitivo de \$49,43 billones, con una ejecución de gasto del 88,8 %. En 2023, la tendencia de crecimiento continuó, con un presupuesto que llegó a \$56,34 billones y una ejecución del 90%. Los ingresos tributarios se consolidaron como la principal fuente de recursos, creciendo 16,7 % frente al año anterior, superando la inflación del 9,43 %.

2024: Progresos y desafíos

Para 2024, el presupuesto definitivo aumentó a \$61,37 billones, aunque la ejecución al cierre de septiembre fue del 66,3 %, ligeramente inferior al mismo periodo de 2023. Este desempeño resalta la necesidad de acelerar la ejecución en sectores estratégicos.

2. INGRESOS: EJE CENTRAL DE LA RECUPERACIÓN

Entre 2020 y 2024, los Ingresos Corrientes han sido el pilar de la financiación distrital, representando hasta el 65 % del total recaudado. Los impuestos predial e ICA jugaron un papel clave en la recuperación tras la pandemia, con un crecimiento sostenido que superó consistentemente la inflación desde 2021. En 2024, estos tributos alcanzaron recaudos por 4,12 billones (Predial) y \$5,04 billones (ICA) al tercer trimestre.

En cuanto las transferencias, éstas han desempeñado un papel clave en la estructura financiera de Bogotá, representando una proporción significativa de sus ingresos anuales. En 2020, estas transferencias participaron con el 22,1 % del total de ingresos, ascendiendo a \$7,46 billones, mientras que en 2021 fueron de \$4,7 billones su contribución fue del 13,7 %. En 2023, las transferencias corrientes alcanzaron los \$10,87 billones, representando el 21,1 % de los ingresos totales y consolidándose como una fuente importante para el financiamiento de programas sociales y de inversión pública. A septiembre de 2024, las transferencias corrientes alcanzan los \$8,47 billones.

A pesar de la importancia de las transferencias en los ingresos, Bogotá exhibe una dependencia fiscal relativamente baja de las transferencias del gobierno nacional en comparación con otras entidades territoriales de Colombia. Esta autonomía financiera se debe principalmente a su robusta capacidad de recaudo de ingresos propios, especialmente a través de impuestos como el predial y el de industria y comercio. Según datos del Departamento Nacional de Planeación,

en 2023, Bogotá obtuvo un Índice de Desempeño Fiscal (IDF) de 90,1 sobre 100, ubicándose en la categoría de “Sostenible” y destacándose como la ciudad con mejores indicadores fiscales en el país.

3. GASTO PÚBLICO: PRIORIDADES Y EJECUCIÓN

Entre 2020 y 2024 la inversión pública se consolidó como el principal destino del presupuesto, con más del 70 % del gasto anual destinado a infraestructura y programas sociales. Entre los proyectos destacados se encuentran la primera línea del Metro, la modernización de vías y la ampliación de programas de atención social. A septiembre de 2024, la inversión ejecutada alcanzó los 29,54 billones (70,3 %).

Los gastos de funcionamiento, por su parte, se mantuvieron estables en torno al 14 % - 15 % del presupuesto, mientras que los gastos relacionados con la operación comercial y el servicio de la deuda mostraron un crecimiento moderado en términos absolutos.

4. DEUDA: INSTRUMENTO ESTRATÉGICO CON RIESGOS CONTROLADOS

El endeudamiento de Bogotá ha crecido de manera sostenida, pasando de \$15,86 billones en 2020 a \$30,90 billones en 2024.

Con respecto a la deuda de la Administración Central, gestionada a través de la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH), esta ha mostrado un crecimiento sostenido en términos absolutos, reflejando la necesidad de financiar proyectos estratégicos de inversión.

En 2020, representaba el 21,2 % del total del endeudamiento distrital, alcanzando \$3,35 billones. A partir de ese año, la deuda de la SDH creció significativamente, pasando a representar el 30 % del consolidado en 2021 (\$5,68 billones) y el 29,9 % en 2022 (\$7,85 billones). Este incremento se explica principalmente por los

El endeudamiento de Bogotá ha crecido de manera sostenida, pasando de \$15,86 billones en 2020 a \$30,90 billones en 2024.



desembolsos asociados a iniciativas de infraestructura, así como por los ajustes derivados de la devaluación del peso frente al dólar.

Para 2023, la deuda alcanzó \$9,2 billones, consolidándose como el principal instrumento de financiamiento de la Administración Central, mientras que al tercer trimestre de 2024 se situó en \$10,1 billones, manteniendo una participación de 32,7 % en el consolidado distrital. A pesar de este crecimiento, los indicadores de sostenibilidad y capacidad de pago permanecen en niveles prudentes (49,3 % y 6,6 %, respectivamente), por debajo de los límites legales ampliados establecidos por la Ley 2155 de 2021. Esto refleja una estrategia de endeudamiento que aún es sostenible.

5. CONCLUSIÓN: HACIA UNA GESTIÓN FINANCIERA SOSTENIBLE

La evolución del presupuesto de Bogotá entre 2020 y 2024 refleja una gestión financiera cautelosa de la ciudad y su capacidad de adaptación a desafíos. Con un enfoque en la inversión pública, una sólida base tributaria y un manejo prudente de la deuda, Bogotá se perfila como un referente de buena gestión fiscal.

No obstante, para mantener este camino de crecimiento y bienestar, será crucial continuar fortaleciendo la autonomía fiscal a través de la reducción de la dependencia de transferencias nacionales (que aún representan una proporción significativa de los ingresos), agilizar la ejecución de proyectos clave y asegurar la sostenibilidad de la deuda; aunque los indicadores actuales son favorables, el crecimiento del endeudamiento requiere una planeación financiera rigurosa.

REFERENCIAS:

- Contraloría de Bogotá D.C. (2021). Estado de las Finanzas Públicas del Distrito Capital vigencia 2020. Recuperado de <https://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/2023-04/Estado%20de%20las%20Finanzas%20P%C3%BAblicas%20D.C.%202020.pdf>
- Contraloría de Bogotá D.C. (2022). Estado de las Finanzas Públicas del Distrito Capital vigencia 2021. Recuperado de <https://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/2023-04/Estado%20de%20las%20Finanzas%20P%C3%BAblicas%20del%20Distrito%20Capital%20Vigencia%202021.pdf>
- Contraloría de Bogotá D.C. (2023). Estado de las Finanzas Públicas del Distrito Capital vigencia 2022. Recuperado de <https://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/2023-11/Informe%20Estado%20de%20las%20Finanzas.pdf>
- Contraloría de Bogotá D.C. (2024). Estado de las Finanzas Públicas de Bogotá D.C. vigencia 2023. Recuperado de <https://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/2025-01/INFORME%20PARA%20PUBLICACI%C3%93N%20Estado%20de%20las%20Finanzas%20Publicas%20vigencia%202023.pdf>
- Contraloría de Bogotá D.C. (2024). Finanzas de Bogotá Distrito Capital III Trimestre 2024. Recuperado de <https://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/2025-01/Finanzas%20de%20Bogota%20III%20Trimestre%20de%20la%20vigencia%202024%20-%20Cliente%20Final%20definitivo.pdf>
- Dirección Nacional de Planeación (2024). Resultado Índice de Desempeño Fiscal para la vigencia 2023. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempeno_Fiscal/ResultadosIDF_Nueva_Metodologia_2023_Act.xlsx

EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA LEY 142 DE 1994 EN EL SECTOR SERVICIOS PÚBLICOS Y EN LA ECONOMÍA: 30 AÑOS DE TRANSFORMACIONES



Por:
Fernando Aguirre Gómez
Ingeniero Industrial, Especialista en Servicios
Públicos, Magíster en Economía.



*La “accesibilidad” y
“calidad” de los servicios
públicos son criterios
relevantes en la obligación
de progresividad asumida
por los estados
en el DIDH.*



La implementación de la Ley 142 de 1994, conocida como Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (LSPD), ha generado importantes beneficios, con significativos aumentos en cobertura, calidad y continuidad de los diferentes servicios, lo que ha contribuido al bienestar de los habitantes y ha sido fundamental para el desarrollo social y económico del país. Sin embargo, a lo largo de estos 30 años, la ley ha sido objeto de críticas desde diferentes sectores, especialmente desde el ámbito político y académico. El principal argumento es que las altas tarifas y la baja cobertura en regiones apartadas del país afecta a la población, especialmente a la más vulnerable, lo que contraviene el mandato Constitucional sobre la finalidad social del Estado y garantizar la obligación de progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)¹.

La “accesibilidad” y “calidad” de los servicios públicos son criterios relevantes en la obligación de progresividad asumida por los estados en el DIDH, criterios que han experimentado significativos avances con la implementación de la LSPD y que han permitido que un mayor número de habitantes, especialmente en regiones históricamente marginadas, accedan a servicios esenciales como agua potable, energía eléctrica y saneamiento básico. El aumento en cobertura y mejora en la calidad de los servicios son testimonio del compromiso del Estado con el bienestar de la población y el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Actualmente, con el objetivo de reducir las tarifas de ciertos servicios, el Gobierno Nacional ha comenzado a modificar algunos componentes de la estructura tarifaria, implementando medidas que pasan por alto los principios constitucionales y legales del régimen tarifario. Sin embargo, estas acciones podrían acarrear graves repercusiones. Al debilitar la estructura tarifaria sin considerar sus implicaciones, se corre el riesgo de comprometer la sostenibilidad del sector y el bienestar de la

¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 93, inciso segundo, establece que: “Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.

población, especialmente de los grupos más vulnerables. Estas medidas, a su vez, ponen en peligro la consecución de la finalidad social del Estado y la obligación de progresividad de los DESC.

Este loable propósito de reducir las tarifas de los SPD se puede alcanzar si las comisiones de regulación realizan una serie de ajustes en algunos componentes de las fórmulas tarifarias que han elevado las tarifas por encima de sus costos económicos, claro está, de forma técnica. Por un lado, siendo más exigentes con las empresas prestadoras de los servicios evitando que incluyan ineficiencias en su estructura de costos; por otro, corrigiendo algunos parámetros de las fórmulas tarifarias que las distorsionan². De esta forma, se garantiza que no se ponga en riesgo la estabilidad del sector ni los loables beneficios logrados con la implementación del actual régimen tarifario.

Conforme a lo expuesto, según Aguirre (2014), es necesario implementar medidas para reducir las altas tarifas de los servicios públicos. Es primordial que las comisiones de regulación realicen ajustes, corrigiendo esos componentes que elevan las tarifas por encima de sus costos económicos. Por un lado, deben abordar la laxitud de algunos factores de las fórmulas tarifarias; por otro, deben ser más exigentes con las empresas prestadoras de servicios, evitando que incluyan ineficiencias en su estructura de costos.

1. ANTECEDENTES DEL SECTOR SPD

Antes de la promulgación de la Ley 142 de 1994, los SPD en Colombia enfrentaban serias limitaciones debido a la falta de recursos financieros. Las tarifas cobradas por los diferentes servicios eran extremadamente bajas, lo que impedía a las empresas recuperar los costos operacionales, realizar el mantenimiento necesario y llevar a cabo las reparaciones requeridas. Además, la inversión en infraestructura era prácticamente nula. La falta de mantenimiento y de inversión en mejoras estructurales agravaba aún más la calidad del servicio, afectando a millones de colombianos que dependían de estos servicios esenciales.

La situación era particularmente crítica en los sectores marginados de las ciudades y aún más en áreas rurales y regiones apartadas, donde la cobertura y calidad de los servicios públicos eran altamente deficientes. Como resultado, muchas regiones del país carecían de acceso a servicios básicos como agua potable, energía eléctrica y saneamiento adecuado.

En la década de los años ochenta se presentaron una serie de reformas tendientes a reducir las distorsiones en el sector,

especialmente aquellas relacionadas con los bajos niveles de calidad, cobertura y continuidad de los servicios, injerencia política, tarifas que no alcanzaban a sufragar los costos de prestación de los servicios, elevados subsidios. Sin embargo, los esfuerzos realizados para optimizar el funcionamiento del sector resultaron insuficientes para superar los problemas existentes.

Ese deplorable escenario de ineficiencia era el reflejo de la incapacidad del Estado para proveer a la población de servicios públicos básicos, resultado de marcos institucionales débiles en incentivos para que las empresas recuperaran los costos de la prestación de los servicios. Bajo estas condiciones, los prestadores de servicios públicos en el país operaban bajo un escenario de “equilibrio de bajo nivel”³, lo que condujo a la inviabilidad financiera a la mayor parte de las empresas del sector.

La Constitución de 1991 y Ley 142 de 1994 fueron fundamentales para reformar este sector, estableciendo un marco regulatorio que garantiza tarifas justas y sostenibles, así como la mejora continua de la infraestructura y la calidad del servicio.

2. EL NUEVO MODELO DE REGULACIÓN DE SPD

2.1. Conceptos generales sobre regulación

La regulación es la forma como el Estado establece unas reglas que protegen tanto a quienes ofrecen bienes y/o servicios como a los consumidores.

Bajo la óptica económica, el concepto de economía de libre mercado hace alusión al sistema en el que el precio de un bien es acordado libremente por gran número de consumidores (Demanda) y de oferentes (Oferta). Cuando los oferentes son muchos, les es imposible que se conozcan entre sí para ponerse de acuerdo para manipular los precios, por lo que tienen que competir siendo más eficientes, situación que se refleja en reducción de costos de producción y de los precios, todo en beneficio del consumidor. De otra parte, los monopolios y oligopolios son la antítesis del libre mercado, donde las empresas imponen o acuerdan el precio de los bienes, con lo que el consumidor sale perjudicado.

De esta forma, es bajo el escenario de mercados monopólicos y oligopólicos donde el gobierno debe intervenir (regular) en beneficio de los consumidores, en busca de conseguir la eficiencia en la producción/prestación de bienes y/o servicios. Eficiencia que en los SPD se traduce en mayores niveles de cobertura y calidad, con tarifas acordes a su prestación.

² Aguirre Gómez, Fernando. (2014). “La falacia de eliminar el Cargo Fijo de la tarifa de los servicios públicos”. Revista Anales de Ingeniería, Sociedad Colombiana de Ingenieros. Edición 930, mayo – agosto de 2014.

³ Se presenta Equilibrio de bajo nivel cuando las empresas no logran la sostenibilidad financiera con el cobro de los servicios, por lo tanto, no los pueden prestar en las mejores condiciones, no adelantan adecuado mantenimiento, mucho menos pueden realizar inversiones.



Durante gran parte del Siglo XX, la prestación de los SPD en Colombia estuvo bajo la responsabilidad del Estado, siguiendo un modelo clásico de bienestar, caracterizado por el monopolio estatal. En este contexto, la principal función del Estado era proporcionar bienes y servicios. Con la Constitución de 1991 se sientan las bases para procesos de descentralización político-administrativa, impulsados por reformas económicas, políticas y sociales. Esto transformó al Estado, que pasó de ser proveedor para convertirse en controlador y regulador de bienes y servicios (Varela, 2005).

2.2. Marco normativo

La Constitución Política (C. P.) de 1991: en respuesta a los problemas estructurales que padecía el sector SPD e interpretando los principios económicos del libre mercado, el Constituyente del 91 sienta las bases para establecer un nuevo modelo que contribuya con la finalidad social del Estado, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable, acorde con la obligación de progresividad de los DESC.

Lo dispuesto en materia del régimen tarifario para los SPD debe responder al objetivo constitucional del acceso masivo a los servicios públicos como uno de los factores fundamentales para cumplir con los fines esenciales del Estado (artículo 2), puesto que la prestación de estos servicios bajo criterios de calidad y mayor cobertura, permite mejorar las necesidades insatisfechas de la población.

Para lograr tal objetivo, el Constituyente estableció las bases para reconocer la libertad de la actividad económica y la iniciativa privada, donde la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades (artículos 333) y asigna al Estado la dirección general de la economía (artículo 334). Y, en el Capítulo 5 “De la Finalidad Social del Estado y de los Servicios Públicos” artículos 365 al 370,

establece el marco para los SPD en Colombia. La finalidad de esos fundamentos constitucionales se sintetiza en los principios:

- Finalidad social del Estado: por ser los SPD factor de ordenamiento de la vida de sus habitantes, de desarrollo social y de eficiencia del gasto público.
- Libre empresa: es deber del Estado asegurar la prestación de los SPD de forma directa o por medio de empresas privadas, con el fin de lograr mayores niveles de cobertura, calidad y continuidad, creando condiciones económicas de competitividad.
- Regulación, control y vigilancia estatal: el Estado mantiene las facultades de regulación (comisiones de regulación) y control y vigilancia de los SPD (SSPD).
- Coordinación, concurrencia y subsidiaridad: se ratifican los principios de descentralización administrativa, asignando competencias a la Nación y a las entidades territoriales. Establece la subsidiaridad de las necesidades básicas.
- Participación de los usuarios: a los usuarios de los SPD se les otorga el papel participativo y fiscalizador ante la gestión de las empresas.

Ley 142 de 1994 – Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (LSPD): la Ley 142 desarrolla los fundamentos constitucionales y en el artículo 2° establece la intervención del Estado en los servicios públicos con el fin de garantizar su calidad; ampliar la cobertura; prestar el servicio en forma continua, ininterrumpida y eficiente; libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante; creación de mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización; así como el establecimiento de un régimen tarifario.

En el artículo 87, la Ley 142 establece los siguientes criterios para establecer el régimen tarifario:

- **Eficiencia económica:** “Por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no solo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que éstos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste”.
- **Suficiencia financiera:** “Por suficiencia financiera se entiende que las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento; permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable; y permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios”.
- **Solidaridad y redistribución de ingresos:** establece que el sistema tarifario debe estar basado en una estratificación socioeconómica que permita que los usuarios de mayores ingresos contribuyan con un fondo de solidaridad para otorgar subsidios a los de menores ingresos.

Además, la Ley 142 establece los criterios de Neutralidad, Simplicidad y Transparencia.

Igualmente, la LSPD crea las comisiones que regularán los servicios públicos, encargadas de señalar las políticas generales de administración y control y de definir una estructura tarifaria “eficiente”. Para la definición de una estructura tarifaria eficiente que garantice la ampliación de la cobertura, el mejoramiento de la calidad y continuidad en la prestación de los servicios se debe llevar al sector a nuevas condiciones de mercado (participación privada, competencia), para lo cual es necesario conocer los costos y gastos reales en que incurren las empresas. El régimen tarifario debe estar soportado en los criterios de “Suficiencia financiera” y el de “eficiencia económica”; estructura que también debe incorporar el criterio de “Solidaridad y redistribución de los ingresos”.

La LSPD determina que es competencia de los municipios asegurar que los SPD se presten de manera eficiente, actividades económicas que pueden desarrollar empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto. También les dio a las comisiones de regulación la potestad de determinar el tipo de régimen tarifario al cual se deben someter los prestadores: libertad regulada, libertad vigilada o libertad tarifaria. Bajo libertad regulada, las comisiones fijan los criterios y la metodología para que los prestadores del servicio determinen las tarifas. Bajo libertad vigilada, se permite que los prestadores fijen libremente sus tarifas, sin seguir el modelo del regulador, informando a la Comisión.

Entre 1995 y 1997, las diferentes comisiones de regulación emitieron las metodologías tarifarias de su competencia, con el objetivo de establecer los precios que los usuarios deben pagar por los servicios. Su aplicación, aunque inicialmente provocó aumentos significativos en las tarifas de algunos servicios, es importante reconocer el efecto progresivo que han tenido en la población. Este modelo tarifario ha facilitado el acceso a servicios públicos a millones de colombianos, tanto en las ciudades, como también en sectores y regiones donde reside la población más vulnerable.

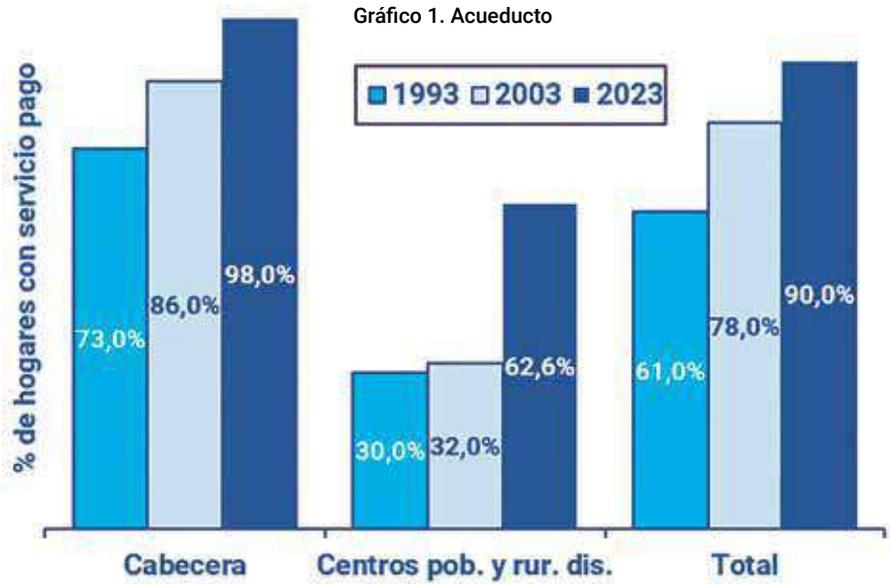
De esta forma, la LSPD marcó un hito en la regulación de los SPD en Colombia, transformando el sector al promover la competencia y permitir la participación de múltiples actores en la prestación de los servicios, lo que ha permitido ampliar la calidad y cobertura de los servicios en el país.

“
Al debilitar la estructura tarifaria sin considerar sus implicaciones, se corre el riesgo de comprometer la sostenibilidad del sector.
”

3. LOGROS Y BENEFICIOS ALCANZADOS CON LA LEY 142 DE 1994

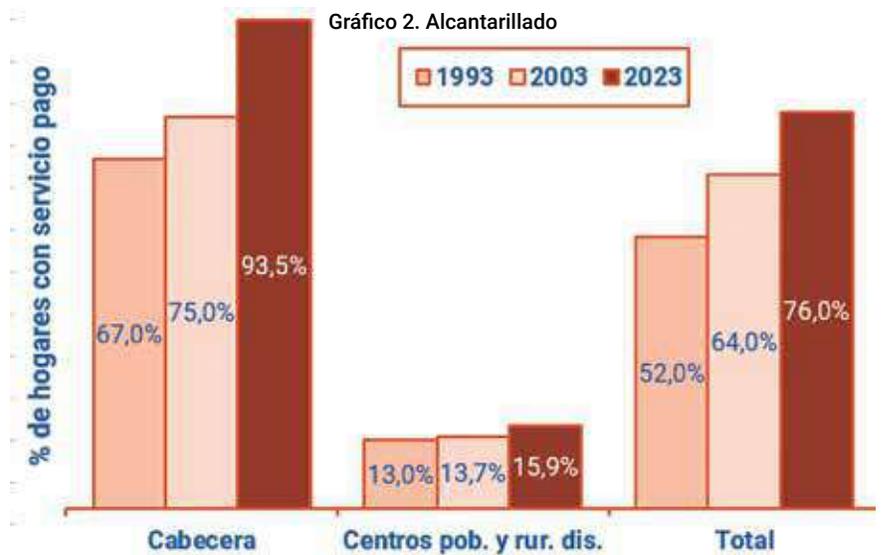
El impacto del nuevo régimen de SPD sobre el bienestar de los consumidores y la economía se puede evaluar desde diferentes perspectivas. A continuación, se presentan algunos indicadores de cobertura.

Sector Acueducto y Alcantarillado: en 1993, antes de entrar en vigor la Ley 143, el 73,0 % de los hogares tenían acceso al servicio de acueducto en las cabeceras y el 30,0 % en áreas rurales. Al final de 2023, la cobertura alcanzaba 98 % en cabeceras y 62 % en área rural. Ver Gráfico 1.



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (ECV), DANE. Cálculos del autor.

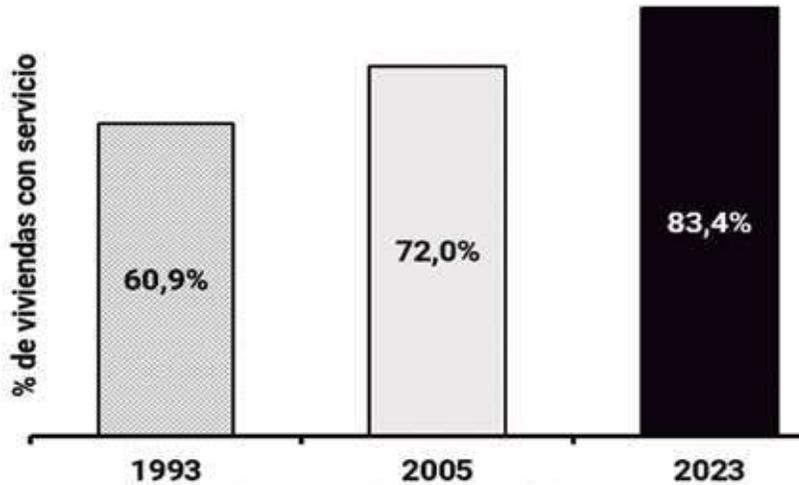
Como se observa en el Gráfico 2, en 1993, en las cabeceras el 67 % de hogares contaba con servicio de alcantarillado. Desde entonces, ha experimentado un crecimiento significativo, alcanzando 93,5 % de cobertura en 2023. Sin embargo, la expansión de la cobertura en áreas rurales ha sido bastante limitada, lo que indica que persisten importantes desafíos para mejorar el acceso en estos sectores.



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (ECV), DANE. Cálculos del autor.

Sector Aseo: como se puede ver en el Gráfico 3, la cobertura en recolección de residuos sólidos ha experimentado significativo avance. En 1993, solo 60,9 % de las viviendas contaba con acceso al servicio, cifra que aumentó a 72,0 % en 2005 y alcanzó 83,4 % en 2023. Con respecto a la disposición final de residuos sólidos, en 1993, alrededor de 473 municipios de Colombia disponían adecuadamente los residuos en rellenos sanitarios, de un total de 1.102 municipios en ese momento.⁴ En el año 2023, 933 municipios utilizaban rellenos sanitarios.

Gráfico 3. Recolección de basuras



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (ECV), DANE. Cálculos del autor.

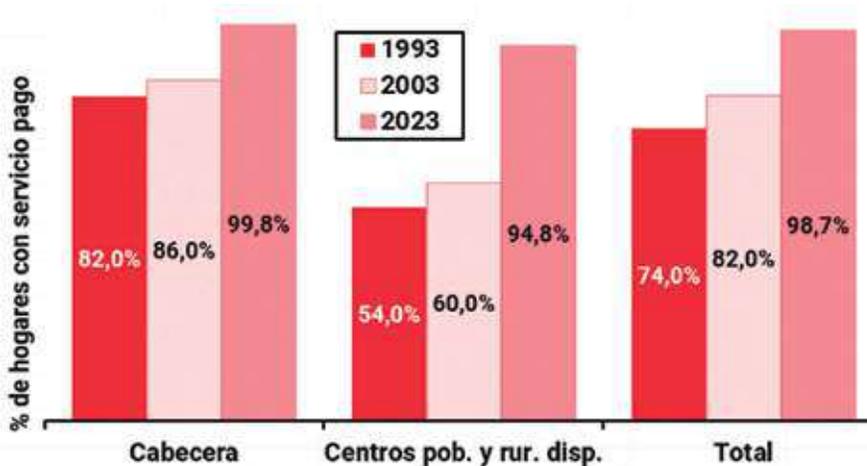
Sector Energía Eléctrica: el servicio de energía ha logrado notables avances, tanto en generación, líneas nuevas para transmisión, reducción de pérdidas, así como en mitigación de los problemas de racionamiento. Como se puede ver en el Gráfico 4, la cobertura nacional pasó de 74,0 % en 1993 a 98,7 % en 2023, en zonas rurales su crecimiento ha sido más significativo, de 54 % a 94,8 % en igual periodo. Cabe destacar el caso de entidades como la Empresa de Energía de Bogotá y Empresas Públicas de Medellín, entidades con participación estatal que han operado con éxito no solo en Colombia sino también en varios países de Latinoamérica.



La regulación es la forma como el Estado establece unas reglas que protegen tanto a quienes ofrecen bienes y/o servicios como a los consumidores.



Gráfico 4. Energía eléctrica

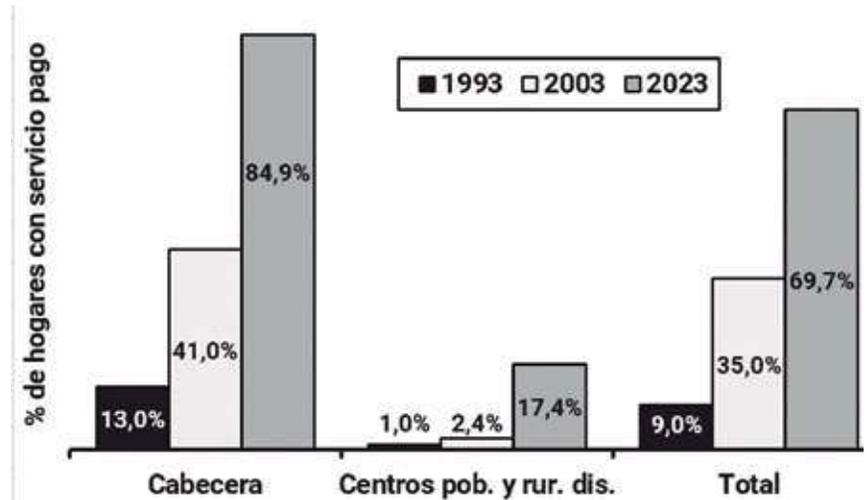


Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (ECV), DANE. Cálculos del autor.

4 Minvivienda.gov. (2021). "Estructuración y formulación de la NAMA de Residuos Sólidos Municipales". Bogotá, febrero de 2021.

Sector Gas Natural: como se observa en el Gráfico 5, en las cabeceras municipales apenas 13 % de los hogares disfrutaba de este servicio en 1993. Sin embargo, gracias a iniciativas gubernamentales que promovieron su uso como alternativa energética más eficiente y económica, esta cifra alcanzó un 41,0 % en 2003 y 84,9 % en 2023. Aunque el servicio de gas en el sector rural ha experimentado un crecimiento significativo, la dispersión de los hogares dificulta la viabilidad económica de su prestación. No obstante, la masificación del servicio ha permitido que millones de hogares se beneficien de un recurso energético más limpio y asequible⁵.

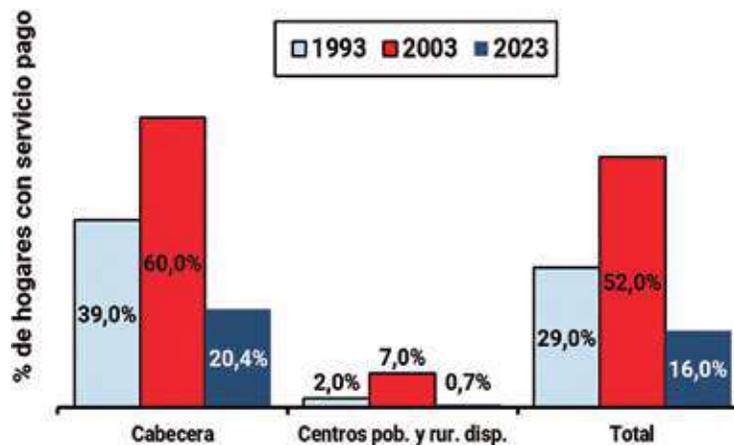
Gráfico 5. Gas natural



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (ECV), DANE. Cálculos del autor.

Sector Telecomunicaciones⁶: como se puede observar en el gráfico 6, a comienzos de los años noventa, solo 29,0 % de los hogares en el país contaba con el servicio de telefonía fija. A finales de 2003, la cobertura había aumentado de manera significativa, alcanzando 52,0 %. Sin embargo, el notable crecimiento de la telefonía móvil y del servicio de internet han llevado a una disminución significativa en el uso de la telefonía fija.

Gráfico 6. Telefonía fija



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (ECV), DANE. Cálculos del autor.



Lo dispuesto en materia del régimen tarifario para los SPD debe responder al objetivo Constitucional del acceso masivo a los servicios públicos.

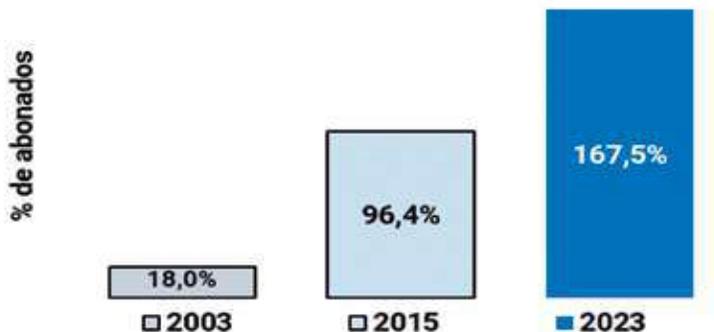


⁵ El gas natural ha permitido sustituir a la energía eléctrica como elemento de cocción y también a la leña y al cocinol, contribuyendo así con el medio ambiente. Además, si se tiene en cuenta su menor costo con respecto a estos combustibles sustitutos, los usuarios han logrado reducir sus gastos de manera significativa, lo cual también ha favorecido con la industria y el sector transporte.

⁶ Con la expedición de la Ley 1341 de 2009, el sector de las telecomunicaciones adopta un nuevo marco normativo que trasciende hacia las TIC's, con lo cual la telefonía fija y de larga distancia dejan de ser catalogadas como SPD.

La telefonía móvil es de los servicios que mayor crecimiento ha experimentado. En el 2003, el porcentaje de abonados era apenas del 18 % de la población. Para el 2015, la situación había cambiado drásticamente, alcanzando casi una línea por habitante. En 2023, ese porcentaje se elevó a un sorprendente 167,5 %, lo que equivale a cerca de dos líneas por habitante. Ver gráfico 7.

Gráfico 7. Telefonía móvil

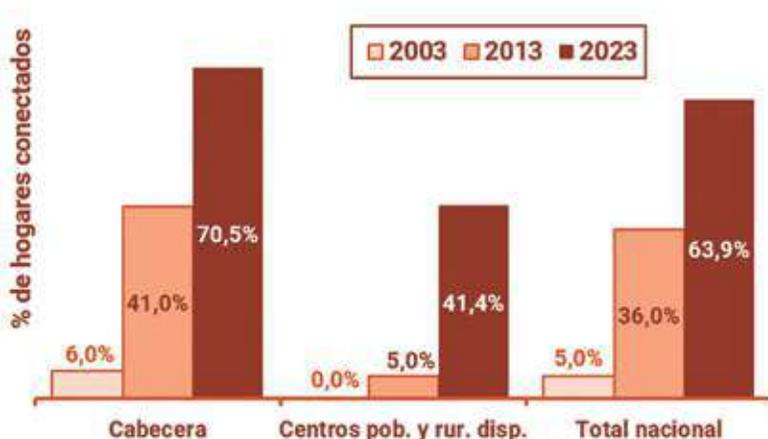


Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (ECV), DANE. Cálculos del autor.

Este notable aumento de la telefonía móvil refleja no solo la expansión en la infraestructura, sino también la creciente importancia de este servicio en la vida cotidiana de los colombianos.

El crecimiento al acceso al servicio de internet también ha sido notable en las últimas dos décadas. En el ámbito urbano, el acceso a internet pasó del 6 % en 2003 a un 41 % en 2013, y alcanzó un impresionante 70,5 % en 2023. Este aumento no solo se limita a las áreas urbanas; la penetración del servicio en zonas rurales también ha mostrado un avance significativo, donde solo era del 5,0 % en 2013 y llegando a 41,4 % en 2023, lo que indica que, aunque persisten desafíos, se están realizando esfuerzos continuos para cerrar la brecha digital entre áreas urbanas y rurales. Ver gráfico 8.

Gráfico 8. Internet



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (ECV), DANE. Cálculos del autor.

Además del notable incremento en cobertura de los diferentes SPD, es de destacar otros aspectos como la calidad⁷. Con respecto a la continuidad, las interrupciones en el servicio de energía en 1994, el promedio era de 30 horas/usuario/año. Para 2023,



7 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Informes varios.



esta cifra se redujo a 8 horas/usuario/año. Con relación al servicio de acueducto, en 1994, en promedio las interrupciones eran de aproximadamente 20 horas/semana, en el 2023, se ha reducido a menos de 5 horas/semana. La continuidad en la prestación del servicio de gas ha mejorado, alcanzando un suministro casi constante.

Con respecto al consumo de agua en Colombia, en 1994, el promedio mensual por familia era de aproximadamente 20 m³. Para 2023, este promedio se ha reducido a alrededor de 11,5 m³ al mes. Esta disminución refleja una contribución significativa al cuidado del medio ambiente y a la reducción de inversiones en infraestructura. Un ejemplo claro de este impacto se observa en la ciudad de Bogotá, donde en 1995 se tenía planeado finalizar los proyectos Chingaza II para el 2006 y Sumapaz para el año 2025. Sin embargo, gracias a la reducción en el consumo de agua en la ciudad, no ha sido necesario llevar a cabo estos dos megaproyectos. Pese a que Bogotá enfrentó problemas de abastecimiento de agua en 2024, esta situación obedece más a los cambios climáticos repentinos que se están presentando a nivel global.

Finalmente, reflejo del gran crecimiento que presentó el sector SPD durante estas tres décadas, la economía nacional también experimentó un notable crecimiento. Según Sánchez, C.⁸ (2024), este sector contribuye con el 7 % del PIB nacional y genera aproximadamente 690.000 empleos, con una tasa de formalidad del 76 % que supera el 44 % nacional. En 2023, se posicionó como el quinto sector en atracción de inversión extranjera, alcanzando USD2.339 millones. Sin embargo, estas inversiones enfrentan grandes desafíos debido a la seguridad jurídica y financiera en el país, exacerbada por los constantes anuncios del Gobierno Nacional. Además, en 1991, el recaudo del impuesto sobre la renta de las ESP era prácticamente nulo. En contraste, en 2023, este sector representó el 6,4 % del recaudo nacional, alcanzando \$3 billones. De manera similar pasa con el IVA, en 2023, se recaudaron \$6 billones por parte

de este sector, lo que equivale a aproximadamente el 11 % del total nacional, mientras que en 1991 su contribución era casi inexistente.

4. DESAFÍOS PERSISTENTES Y NECESIDAD DE AJUSTES

Aunque durante los últimos 30 años se han logrado avances significativos en la cobertura y en calidad de los servicios públicos domiciliarios, especialmente en zonas urbanas, aún quedan desafíos importantes que se deben afrontar para alcanzar la universalidad del servicio:

- Disparidades regionales: algunas regiones, como Chocó, Guajira, San Andrés y Providencia, Guainía, entre otras, aún presentan coberturas de agua urbana por debajo de 80 %. Según información de la Superservicios, el 15 % de los municipios tiene una cobertura de acueducto inferior al 30 %, y solo el 20 % supera el 90 %⁹.
- Brecha urbano – rural: persisten diferencias significativas en la calidad de los servicios entre áreas urbanas y rurales. En las zonas urbanas, aproximadamente el 70 % de los municipios tiene una cobertura de acueducto superior al 90 %, mientras que solo el 17 % de los municipios rurales alcanza este nivel. Esta brecha también se presenta en saneamiento básico y energía.
- Sostenibilidad ambiental: la adaptación al cambio climático y la implementación de prácticas sostenibles son desafíos actuales para mejorar la calidad de los servicios. Es crucial que las políticas públicas incluyan estrategias para mitigar el impacto ambiental negativo asociado con la prestación de estos servicios¹⁰.

Para enfrentar estos desafíos se requiere de recursos financieros significativos y atención urgente. Esto implica realizar inversiones sostenibles que no solo aumenten la

8 Sánchez, Camilo. "Ley 142 de Servicios Públicos: 30 años de beneficios irrefutables para las familias colombianas". Andesco. Bogotá 11 de julio de 2024.

9 Superintendencia de Servicios Públicos. (2023). Congreso de Acodal.

10 Ídem.

inversión en infraestructura, sino que también impulsen el desarrollo de tecnologías que mejoren la cobertura y calidad de los servicios. Es esencial enfocarse no solo en la construcción de nuevas redes, sino también en la modernización de las existentes, para hacerlas más eficientes y resilientes ante el cambio climático¹¹.

No obstante, estos desafíos se ven opacados por la urgencia de controlar las altas tarifas de algunos servicios públicos, especialmente las de energía. Este problema se ha convertido en una crisis social en Colombia, particularmente en la Costa Atlántica, donde las tarifas superan ampliamente el promedio nacional, problema que en gran medida se debe a conexiones ilegales¹². La insatisfacción social ante las altas tarifas de energía en la Costa Caribe ha desencadenado manifestaciones y un intenso debate político.

Con el propósito de reducir las altas tarifas de energía en la Costa Caribe, el Gobierno Nacional adoptó una serie de medidas, entre las que se encuentran: 1. Suspender el cobro de la opción tarifaria. 2. Dar luz verde para la creación de una empresa de energía. 3. Intervenir a la empresa Air-e. 4. Excluir de la factura de energía otros cobros que allí se incluían, como alumbrado público, aseo, entre otros.

Estas decisiones del Gobierno Nacional no abordan el problema de fondo. La suspensión del cobro de la opción tarifaria, que promete una reducción de entre el 25 % y 30 % en las facturas, es una solución temporal que no resuelve el problema, ya que eventualmente se reactivará el cobro.

Con la creación de la Empresa de Energía del Caribe, cabe señalar que se trata de una entidad oficial, resultado de un acuerdo entre el Gobierno Nacional y los gobernadores de la región. Al ser un acuerdo político, carece de estudios técnicos que soporten esta decisión, como lo exige la regulación de SPD.

Con la intervención de la empresa Air-e, surgen preguntas como: ¿la intervención realmente obedece a una deficiente gestión de la empresa? ¿Es culpa del Gobierno Nacional, quien no ha pagado una billonaria deuda a esta empresa, que la ha conducido a un estado de insolvencia? ¿Cuenta el Estado con el personal idóneo y suficiente para administrar esta clase de negocios? ¿Esta medida sigue el mismo patrón que otras intervenciones recientes, como las del sector salud?

En cuanto a la exclusión del cobro del alumbrado público, servicio de aseo y otros conceptos de las facturas de energía, esta es una medida mediática e ineficaz. Los usuarios tendrán que pagar los mismos valores, pero con varias facturas, con el agravante que, al facturar cada empresa los servicios por separado, se incrementarán los costos que deben recuperar

a través de tarifas más altas. Cabe recordar que, las metodologías tarifarias permiten que las ESP recauden los servicios que prestan otras empresas, porque esta clase de acuerdos reduce los costos de comercialización.

Como se puede ver, las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional parecen más enfocadas a generar un impacto mediático que en ofrecer soluciones efectivas respaldadas por estudios técnicos. Esto plantea interrogantes sobre cómo se financiará la reducción de tarifas. ¿Se trasladará la carga a los estratos altos y otros sectores? ¿O se cubrirá con presupuesto público?

Varios meses después de tomar estas medidas, la CREG emite la resolución 101 066¹³, con base en la cual el Ministerio de Minas y Energía anunció que lograba poner un tope tarifario a la energía en bolsa, dependiendo de su fuente de generación, lo que permitiría ayudar a bajar las tarifas de energía en el país. Sin embargo, esta resolución pone un tope en el precio de escasez, de la bolsa de energía solo para algunos generadores, siempre y cuando acepten ese tope. En tal sentido, esta acogida voluntaria al precio máximo no va a ser efectiva para reducir las altas tarifas de energía en el país y mucho menos en la Costa Atlántica pues no va a proteger a los usuarios, y si se acogieran, el costo se les trasladaría a los usuarios por una mayor prima que se tiene que pagar en el cobro por confiabilidad. La resolución mencionada presenta varios vacíos que el Gobierno Nacional debe aclarar, especialmente considerando que su implementación no será inmediata como afirma MinEnergía.

Uno de los factores que más impacta en los altos costos de energía en la Costa Caribe es el robo de energía. Según la empresa Air-e, citada por Name (2021), las pérdidas en el Atlántico debido a este delito alcanzan el 29 %, unos 130 millones de kilovatios/mes, que pueden alcanzar los \$40.000 millones al mes. La situación es aún más crítica en los departamentos de Guajira y Magdalena, donde las cifras superan el 40 % y el 30 %, respectivamente. Estas pérdidas son asumidas por los usuarios que sí cumplen con sus pagos, quienes enfrentan un incremento en sus tarifas de alrededor del 35 %.

El robo de energía genera una pérdida considerable que no se cobra y afecta a los prestadores del servicio, las cuales deben compensar esas pérdidas ajustando las tarifas, recuperando esos mayores costos con tarifas más altas que costean los usuarios que si pagan el servicio. Este problema requiere un tratamiento exhaustivo, similar al abordado en otras regiones del país. Un ejemplo es Codensa, que en 1997 asumió la operación del servicio en Bogotá y áreas cercanas, donde las pérdidas eran del 27 %, índice de pérdidas que ha reducido continuamente y ya lo ha logrado ubicar por debajo del 6 %.

11 Universidad Externado. "Desafíos del sector Servicios Públicos. Mesa 4. Área de Servicios Públicos". 1 y 2 de septiembre de 2024.

12 Senado.gov.co. José David Name, julio 6 de 2021. "Todos perdemos con el hurto de energía". La modificación o alteración de redes eléctricas ha alcanzado dimensiones escandalosas en esta región del país.

13 Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG. (2024) "Resolución 101 066 de 2024"

Es evidente que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional son meramente paliativas y no abordan el problema de fondo. Para lograr una reducción efectiva en las tarifas de energía en la Costa Atlántica, es fundamental implementar medidas integrales que se enmarquen en el régimen tarifario vigente, considerando las implicaciones sociales, económicas y ambientales que puedan surgir, asegurando así que las soluciones no solo sean temporales, sino que realmente contribuyan a la sostenibilidad del sistema energético y al bienestar de los usuarios. Sin un enfoque holístico, es probable que los problemas persistan y continúen afectando a la población en general.

De forma similar que el problema con las altas tarifas de energía en la Costa Caribe, aunque en menor medida, las tarifas de los diferentes servicios públicos en todo el país superan los costos económicos. Esta situación se origina porque en las fórmulas tarifarias de los servicios se incorporan factores ineficientes. Esta práctica le da prevalencia al criterio de *Suficiencia financiera* sobre el de *Eficiencia económica*, lo cual contraviene lo establecido por la Ley 142 de 1994.

Conforme a lo expuesto, es necesario implementar medidas para reducir las altas tarifas de los servicios públicos. Según Aguirre (2014), es primordial que las comisiones de regulación realicen ajustes, corrigiendo esos componentes que elevan las tarifas por encima de sus costos económicos. Por un lado, deben abordar la laxitud de algunos factores de las fórmulas tarifarias; por otro, deben ser más exigentes con las empresas prestadoras de servicios, evitando que incluyan ineficiencias en su estructura de costos. Al llevar a cabo estos ajustes, se podría lograr una reducción significativa en las tarifas de algunos servicios públicos.

En conclusión, el sector de los SPD en Colombia ha experimentado una transformación significativa durante estos 30 años de vigencia de la LSPD. Esta evolución se ha manifestado tanto en la ampliación de cobertura como en mayor calidad y continuidad en la prestación de los servicios. Los avances alcanzados en este sector han sido fundamentales para el desarrollo social y económico del país.

El notable incremento en la cobertura de servicios públicos ha permitido que un mayor número de colombianos acceda a servicios esenciales, lo que ha contribuido significativamente al bienestar general de la población. Estos logros han sido posibles gracias a los recursos generados por las tarifas, que han permitido financiar inversiones en infraestructura y tecnología. Además, las mejoras en los niveles de calidad y continuidad han generado un impacto positivo en la calidad de vida de la población, facilitando su día a día y promoviendo un entorno más saludable y equitativo.

Así mismo, el fortalecimiento del sector ha dinamizado la economía nacional. La inversión en infraestructura, financiada con las tarifas recaudadas, ha creado empleos y estimulado el crecimiento económico en diversas regiones del país. Por lo tanto, es crucial continuar trabajando en estrategias

que fortalezcan aún más este sector, garantizando que todas las personas tengan acceso a servicios de calidad. La colaboración entre gobierno, las empresas y la comunidad será vital para enfrentar los desafíos futuros y asegurar que los beneficios alcanzados no solo se mantengan, sino que se amplíen para generaciones venideras.

Es fundamental mantener el actual régimen de SPD, ya que ha demostrado ser un pilar esencial para el desarrollo tanto del sector como del país en su conjunto. En lugar de desmantelarlo, se deben realizar ajustes en algunos componentes de las fórmulas tarifarias para fortalecer su estructura y funcionamiento, garantizando así que continúe generando beneficios para el país. Estos ajustes, podrían incluir la modernización de procesos, la implementación de tecnologías más eficientes y la promoción de una mayor participación ciudadana en la gestión de los servicios. Solo a través de un enfoque constructivo y colaborativo podemos asegurar que los SPD sigan siendo un motor de progreso y bienestar para todos.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguirre Gómez, Fernando (2011). Bogotá: *"Estructura tarifaria de Acueducto y Alcantarillado, 15 años de la promulgación del nuevo régimen regulatorio"*. Revista Inge@UAN. Volumen 1, No.2. Enero-junio 2011.
- Aguirre Gómez, Fernando (2014). *"La falacia de eliminar el Cargo Fijo de la tarifa de los servicios públicos"*. Revista Anales de Ingeniería, Sociedad Colombiana de Ingenieros. Edición 930, mayo – agosto de 2014.
- Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 365 al 370, relativos al nuevo modelo de regulación de SPD
- Congreso de la República de Colombia (2012). "PROYECTO DE LEY No. 101 de 2012. *Por medio del cual se elimina el cargo fijo como componente de las estructuras tarifarias de los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones"*.
- Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG. (2024) "Resolución 101 066 de 2024".
- DANE. Encuesta de Calidad de Vida (ECV), diferentes años.
- Derecho Internacional de los Derechos Humanos. *"Obligación de Progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales"*.
- Ley 142 del 11 de julio de 1994, *"Ley de Servicios Públicos Domiciliarios"*.
- Ley 143 del 11 de julio de 1994, *"Régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional"*.
- Ley 1341 DE 2009 *"Ley de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC´s"*.
- Superintendencia de Servicios Públicos. Informes varios.
- Universidad Externado. *"Desafíos del sector Servicios Públicos"*. Bogotá, 1 y 2 de septiembre de 2024.
- Varela Álvarez, Enrique. *"El futuro del modelo territorial del estado"*. Ciclo de conferencias Universium, publicado en el año 2005 por la Universidad de Vigo.

PANORAMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2024

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS-OCDE Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO-BID



Por:
Nidia Luz Ariza Rojas
Profesional Dirección de Estudios de Economía y Política Pública Contraloría de Bogotá

El Documento “Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024”¹ es la cuarta edición del proyecto conjunto entre la OCDE y el BID, realizado con el fin de recopilar información sobre las prácticas de gobernanza pública, en la región de América Latina y el Caribe-ALC.

El estudio está compuesto por trece capítulos que abordan aspectos relacionados con la confianza en las instituciones públicas, la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos, la planeación, las prácticas presupuestarias, el uso de recursos financieros, la gestión de recursos humanos y la transparencia en el manejo de los datos.

En cada uno de los capítulos se destacan los siguientes aspectos:

1) Fortalecer la participación, la gestión pública y la integridad para generar confianza y apoyar la transición verde en ALC

Los países de la región tienen la necesidad de realizar una transición verde para fomentar la sostenibilidad; sin embargo, deben afrontar retos estructurales, especialmente en lo relacionado con sus frágiles sistemas de protección social, la baja productividad de sus economías y la poca confianza en las instituciones públicas. En este contexto, es crucial generar una sólida gobernanza pública para que al mismo tiempo se aborde la transición verde y las desigualdades que enfrenta la población.

2) Confianza en el gobierno

La confianza en el gobierno es una medida de cómo perciben las personas la actuación y valores de las instituciones públicas en los países democráticos. Esta mejora la cohesión social, fomenta el compromiso político e impulsa el crecimiento económico; pero si falta la confianza se reduce la colaboración y la innovación dentro de los sectores público y privado.



Los países de la región tienen la necesidad de realizar una transición verde para fomentar la sostenibilidad.



1 OECD (2024), Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0f191dcb-es>

En 2022 sólo el 36,3 % de la población de 16 países de ALC declaró tener confianza en el gobierno, lo cual representa una disminución respecto de 2008, cuando alcanzó 40,2 %. Por tanto, se requiere aumentar la confianza de los ciudadanos, para que exista legitimidad y se puedan llevar a cabo las reformas necesarias para afrontar el cambio climático y reducir las desigualdades.

3) Gobernanza del ciclo de políticas públicas

Los gobiernos centrales de los países deben traducir las agendas gubernamentales en estrategias, que guíen la formulación de políticas en toda la administración y otras áreas como: la planificación, la ejecución, la coordinación entre ministerios y el monitoreo y seguimiento de datos. Se debe garantizar la difusión efectiva de los objetivos gubernamentales y fomentar la transparencia y la participación, utilizando para ello medios digitales y campañas de comunicación pública, que permitan interactuar con los ciudadanos.

4) Gobierno abierto

La OCDE recomienda a los países implementar un gobierno abierto que consiste en conceder a todos los actores, oportunidades iguales y justas de ser informados y consultados y de que participen activamente en todas las fases del ciclo de políticas (diseño, implementación y seguimiento). Esto con el fin de beneficiarse de su experiencia, para que efectivamente se atiendan las necesidades de diversos grupos. En la región de ALC la participación generalmente se hace en la fase de diseño, pero falta reforzarla en la implementación y seguimiento.

5) Política y gobernanza regulatoria

El diseño de la regulación y su implementación es muy importante para proporcionar estándares y pautas para los negocios; además, promueve la igualdad de condiciones y fomenta la competencia y la eficiencia. En ALC la mayoría de los países han elaborado nuevas políticas regulatorias para ampliar su alcance y cuentan con organismos de supervisión en los niveles centrales de gobierno, pero falta una mayor coordinación con los gobiernos subnacionales, para garantizar que estas regulaciones se cumplan eficazmente en sus áreas de responsabilidad.

6) Prácticas y procedimientos presupuestarios

Se debe impulsar la denominada "presupuestación verde" que se refiere a la creación de políticas presupuestarias para lograr objetivos climáticos y medioambientales, alineadas con los compromisos nacionales e internacionales. Además, se debe incluir la presupuestación con perspectiva de género, para mitigar las desigualdades mediante las políticas públicas y la asignación de recursos.

Esto implica elaborar marcos institucionales, diseñar métodos y herramientas, implementar la rendición de cuentas y crear un entorno favorable para estos propósitos.

7) Gestión de la contratación pública

Los países deben darle prioridad a la eficiencia y eficacia en los procesos de contratación pública, ya que estos afectan la calidad de vida de los ciudadanos, lo cual, es muy relevante en los gobiernos subnacionales, en la medida en que a estos se les asignan recursos y gastos para atender las necesidades básicas de la población.

Se debe disponer de procedimientos transparentes, para garantizar una contratación pública eficiente y mitigar riesgos de corrupción. Para ello, se requiere utilizar tecnologías de la información y comunicaciones-TIC en las diferentes fases de la contratación, de tal manera que se facilite su seguimiento y evaluación, se mejore el acceso digital a las licitaciones públicas, se aumente el alcance y la competencia y se permita la detección de irregularidades.

8) Planeación y ejecución de infraestructura

Es necesario construir una visión estratégica de largo plazo sobre los proyectos de infraestructura, con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera de los planes de inversión. Además, estos planes deben estar alineados con los objetivos de las políticas públicas en materia de: cambio climático, igualdad de género, derechos humanos y desarrollo regional, para lograr un impacto conjunto que potencie los beneficios de estos proyectos.

En ALC se elabora una planeación de la infraestructura a nivel sectorial, pero falta fortalecerla a nivel intersectorial. Solo 4 de 15 países encuestados (27 %) cuenta con un plan de infraestructura intersectorial.

9) Gobierno digital y datos abiertos gubernamentales

Se debe tener en cuenta a los usuarios en el diseño y prestación de los servicios para responder con eficacia a sus necesidades y expectativas, lo cual también redundará en una mayor confianza hacia los gobiernos. Para ello, las instituciones deben tener un enfoque común y permitir que los usuarios puedan acceder a los servicios a través de diferentes canales, incluyendo los digitales online.

De igual manera, las políticas de datos abiertos gubernamentales-DAG buscan que se tenga acceso a los datos de las entidades públicas en formatos abiertos y gratuitos. Los países de la ALC deben mejorar aspectos relacionados con la accesibilidad de los datos, la oportunidad y uso de los mismos, teniendo en cuenta a usuarios potenciales y partes interesadas.

10) Ingresos públicos

Los gobiernos deben utilizar las políticas de ingresos para incentivar actividades que generen beneficio social, por ejemplo, exenciones fiscales para promover la investigación y desarrollo, o para desincentivar actividades perjudiciales, como los impuestos a las emisiones de carbono o el consumo de tabaco.

Los ingresos públicos de la región en promedio representaron el 31.5 % del PIB en 2022, superando los niveles de pre-pandemia cuando fueron de 30,4 % en 2019; pero están por debajo del promedio en la OCDE de 39,7 % en 2022. En términos per-cápita, los ingresos tienen grandes diferencias, en ALC fueron USD 6.15 2,8 PPA² y en la OCDE USD 22.559,5 PPA en 2022.

El aspecto clave de la política fiscal es definir el nivel impositivo óptimo y el gasto público asociado. Los impuestos deben ser bien diseñados para promover una distribución justa de la carga tributaria y contribuir a la estabilidad económica, dado que unos niveles muy elevados desalientan la inversión y obstaculizan el crecimiento económico.

11) Gasto Público

Los gobiernos son responsables de proporcionar bienes y servicios a sus poblaciones y redistribuir los ingresos mediante prestaciones sociales y servicios. El gasto de las administraciones públicas en ALC aumentó de 34 % del PIB en 2019 a 34,8 % en

La OCDC recomienda a los países implementar un gobierno abierto que consiste en conceder a todos los actores, oportunidades iguales y justas de ser informados y consultados.

2 PPA: Paridad de poder adquisitivo.



2022; mientras que en los países de OCDE pasaron de 40,8 % a 43,3 % del PIB en este periodo. Estos crecimientos se explican porque la pandemia obligó a aumentar el gasto en salud, programas de bienestar y apoyo a personas y empresas afectadas.

En general, se debe buscar que el balance fiscal, diferencia entre ingresos y gastos, esté equilibrado; los déficits recurrentes significan la acumulación de deuda pública y esto implica que se afecte la sostenibilidad de las cuentas públicas y, por ende, se desalientan las decisiones de consumo e inversión. Mientras que si la deuda se mantiene en un nivel sostenible esto ayuda a financiar la inversión pública y se pueden afrontar choques externos (pandemias, desastres, entre otros) manteniendo las condiciones de vida de la población.



La confianza en el gobierno es una medida de cómo perciben las personas la actuación y valores de las instituciones públicas en los países democráticos.



12) Empleo público y representatividad

Los gobiernos deben disponer de una fuerza laboral de diferentes generaciones, de tal manera que se preserve el conocimiento institucional, con una rotación adecuada a medida que se jubilan los servidores públicos de edad avanzada. Además, un amplio rango de experiencias puede conducir a una mejor toma de decisiones, para afrontar los retos actuales y futuros. En ALC la edad promedio es levemente más joven que en la OCDE; los trabajadores entre 18 y 34 años representan el 22 % de la fuerza laboral en ALC y 19 % en la OCDE, mientras que los de 55 años o más son 21 % en ALC y 26 % en OCDE.

13) Gestión de recursos humanos

En la medida en que el sector público compite cada vez más por los profesionales, se requiere un enfoque estratégico para atraer el talento humano; para ello, los gobiernos deben identificar el perfil de los empleados que se necesitan, incluyendo las competencias necesarias. Se deben fomentar entornos laborales atractivos y oportunidades de carrera claramente definidas, para atraer a un mayor número de personas y mejorar su calidad y diversidad.

En síntesis, el documento señala que la región se encuentra ante la encrucijada de lograr la sostenibilidad ambiental y al mismo tiempo el desarrollo inclusivo. Para abordar esta problemática se enfatiza en el papel fundamental que debe desempeñar la gobernanza, teniendo en cuenta una capacidad fiscal limitada y el deterioro de la confianza pública. Se debe lograr mejorar la participación de la sociedad en la toma de decisiones y mejorar la gestión pública en todos los niveles de la administración.

ESTADÍSTICAS FISCALES DEL DISTRITO CAPITAL A OCTUBRE DE 2024

Por: **Jairo Hedilberto Latorre Ladino**
Luis Roberto Escobar Álvarez y Juan José Bohórquez
Profesionales Dirección de Estudios de Economía
y Política Pública Contraloría de Bogotá D.C.

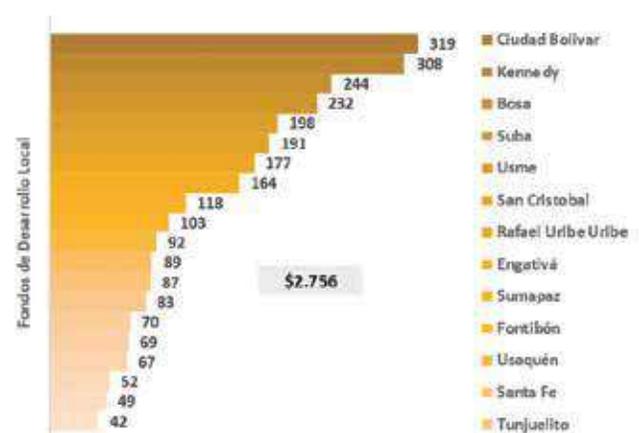
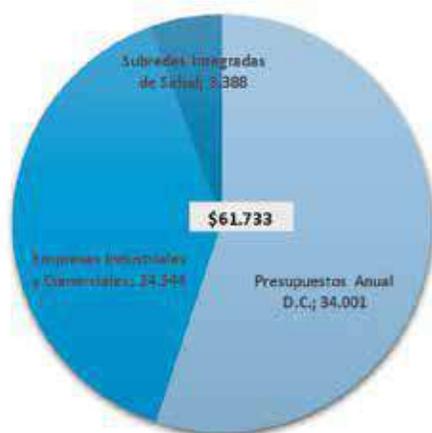
El Distrito Capital, al mes de octubre de 2024, presenta un Presupuesto General por \$61,73 billones, distribuido en los niveles administrativos: Presupuesto Anual \$34,0 billones (44 entidades), Empresas Industriales y Comerciales del Distrito – EICD \$24,34 billones (8 EICD) y Subredes Integradas del Servicio de Salud \$3,39 billones (4 subredes).

De otra parte, los Fondos de Desarrollo Local (FDL) registraron \$2,76 billones de presupuesto (20 FDL).

Gráfica 1

Asignación presupuestal general del Distrito Capital y FDL al mes de octubre de 2024.

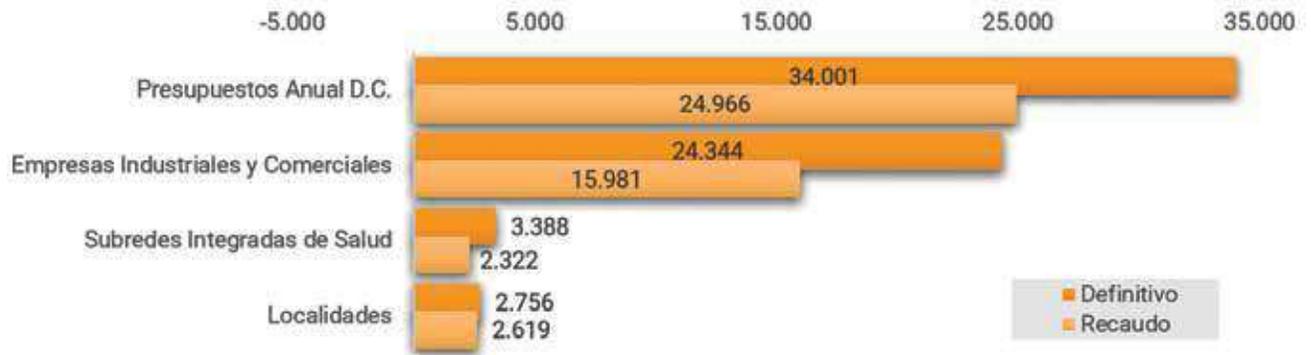
Miles de millones de pesos



Fuente: SIVICOF, preparó Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, Contraloría de Bogotá.

El recaudo al mes de octubre alcanzó la suma de \$43,26 billones con un cumplimiento del 70,1 %, distribuido en: Presupuesto anual \$24,97 billones, EICD \$15,98 billones y las Subredes Integradas de Servicio de Salud \$2,32 billones. Mientras que los FDL recaudaron \$2,69 billones.

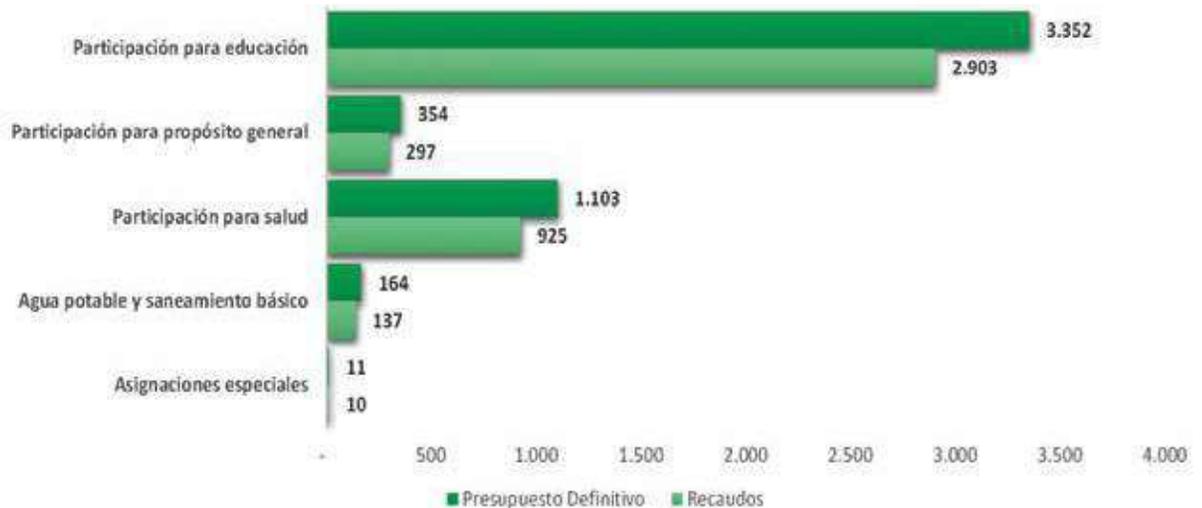
Gráfica 2
Recaudo Presupuesto General del Distrito Capital y FDL a octubre de 2024
Miles de millones de pesos



Fuente: SIVICOF, preparó Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, Contraloría de Bogotá

Para la vigencia fiscal de 2024 el Distrito Capital presupuestó \$4,98 billones de transferencias de la Nación por el Sistema General de Participaciones (SGP), el recaudo al mes de octubre fue por \$4,27 billones, distribuido como aparece en la Gráfica 3.

Gráfica 3
Transferencias Sistema General de Participaciones – SGP a octubre de 2024
Miles de millones de pesos



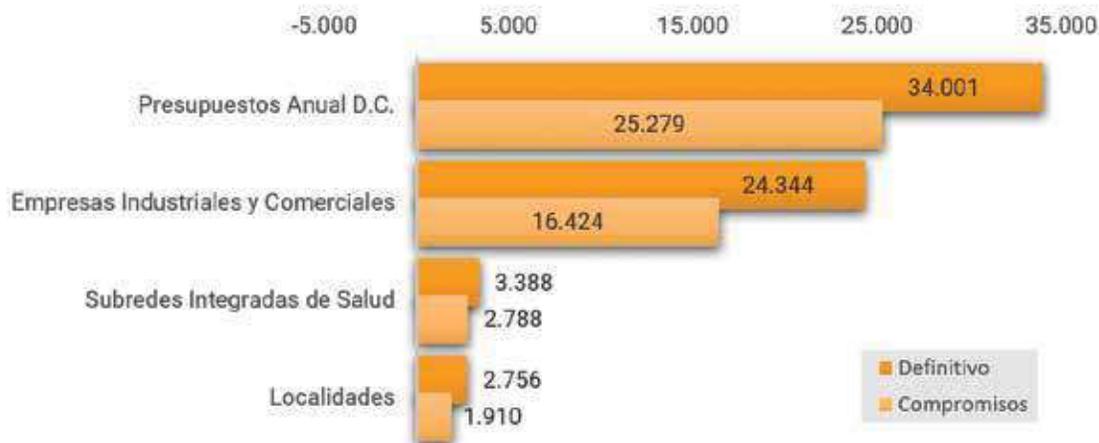
Fuente: SIVICOF, preparó Dirección de Estudios de Economía y Política Pública.

La ejecución del gasto y la inversión al décimo mes del año 2024 alcanzó el 72,1 % por \$44,49 billones: el Presupuesto Anual \$25,28 billones, las EICD 16,42 billones y las Subredes Integradas de Servicios de Salud \$2,79 billones. Por otra parte, los FDL ejecutaron \$1,91 billones.

Gráfica 4

Ejecución presupuestal del Distrito Capital por niveles a octubre de 2024

Miles de millones de pesos



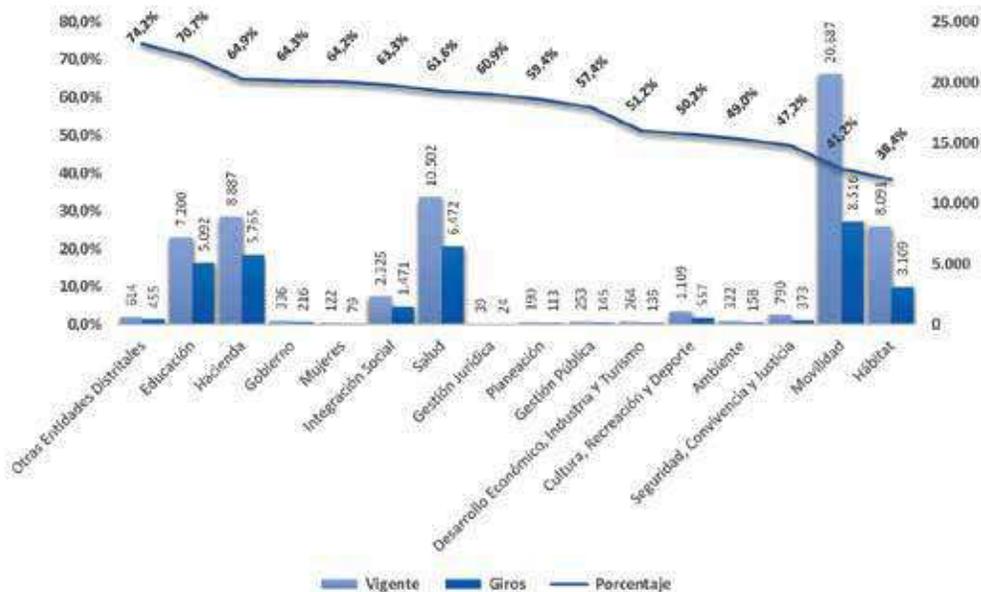
Fuente: SIVICOF, preparó Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, Contraloría de Bogotá.

El Distrito Capital presupuestalmente se divide en 16 Sectores Administrativos. El comportamiento de los giros o ejecución efectiva, en las denominadas otras entidades distritales, presenta el mayor nivel con el 74,2 %; este sector agrupa: el Concejo de Bogotá D.C., la Personería de Bogotá D.C, la Contraloría de Bogotá D.C., y la Veeduría Distrital. En contraste, el menor porcentaje de giros se encuentra en el Sector de Hábitat con 38,4 %, compuesto por las siguientes entidades: Aguas de Bogotá, Caja de Vivienda Popular, EAAB, Empresa de Renovación Urbana RENOBO, Secretaría Distrital de Hábitat y Unidad Administrativa de Servicios Públicos (UAESP).

Gráfica 5

Ejecución de giros por Sectores Administrativos del Distrito Capital a octubre de 2024

Miles de millones de pesos

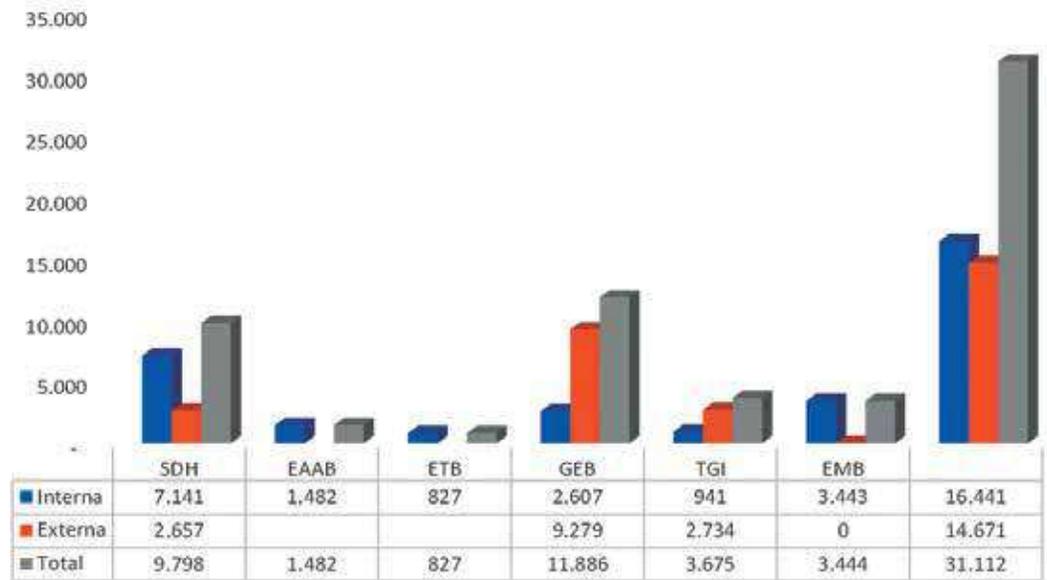


Fuente: SIVICOF, preparó Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, Contraloría de Bogotá.

A 31 de octubre de 2024, la deuda pública del Distrito Capital ascendió a \$31,11 billones, distribuida en: deuda interna \$16,44 billones y deuda externa \$14,67 billones. La Administración Central, a través de la Secretaría Distrital de Hacienda es responsable por \$9,80 billones y las empresas \$21,31 billones.

Gráfica 6

Deuda Consolidada del Distrito Capital a octubre de 2024
Miles de millones de pesos

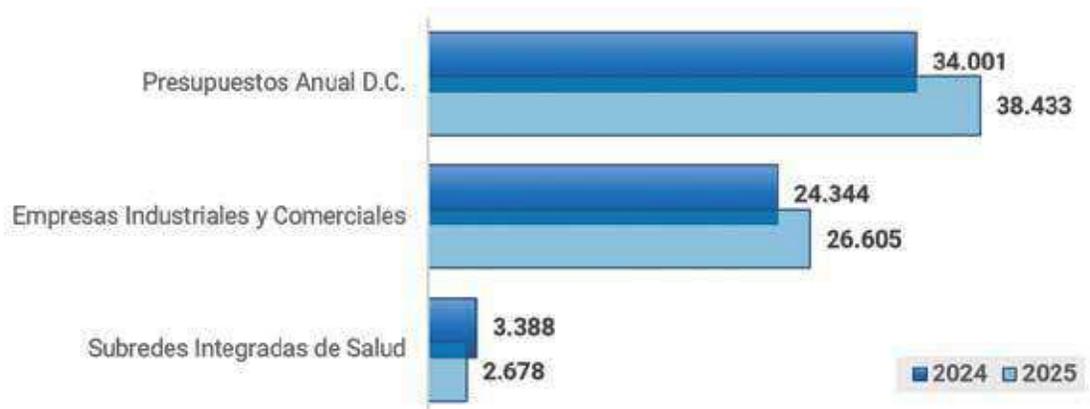


Fuente: SIVICOF, preparó Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, Contraloría de Bogotá.

El Distrito Capital, a octubre de 2024, muestra un presupuesto general por \$61,73 billones, que comparado con el proyecto de presupuesto para el 2025, que se estima en \$67,72 billones, registra un crecimiento del 5 %.

Gráfica 7

Asignación Presupuestal del Distrito Capital vigencia 2024 y proyecto 2025
Miles de millones de pesos



Fuente: 2024 SIVICOF, preparó Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, Contraloría de Bogotá y 2025 libro cero, proyecto de presupuesto 2025 Secretaría de Hacienda Distrital.



Contraloría de Bogotá



ContraloriadeBogota



@contraloriabta



@contraloriabta



@contraloriabta

Dirección: **Carrera 32A N° 26 A - 10**

PBX: (601) 3358888

www.contraloriabogota.gov.co

Bogotá - Colombia