EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE ACUERDO No. 273 DE 2016

"Por el cual se autoriza un cupo de endeudamiento para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"

Honorables Concejales:

Nos permitimos presentar al Concejo Distrital el proyecto de Acuerdo por el cual se autoriza el cupo de endeudamiento para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones.

En la presente exposición de motivos se señala el ordenamiento jurídico vigente para la autorización, las razones que justifican el endeudamiento como mecanismo de financiamiento del Plan Distrital de Desarrollo 2016 - 2020 ***"BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS***", discriminando las cifras que soportan la autorización requerida y la descripción y alcance del articulado.

Introducción

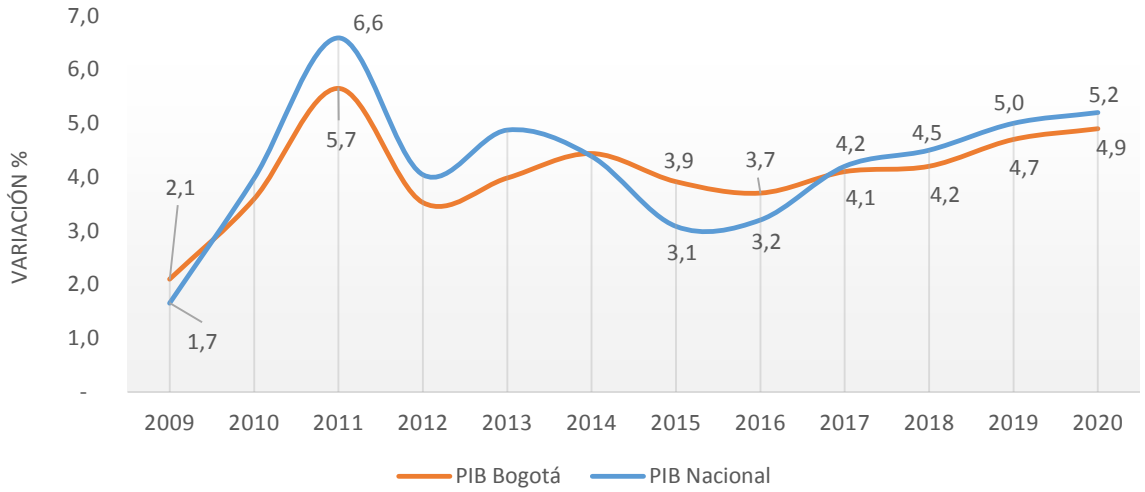
La ciudad como hábitat humano, comienza por el diseño urbano y en especial el diseño de sus espacios públicos, incluyendo los sistemas de movilidad, los planes de seguridad, el desarrollo económico, la educación, la salud, la vivienda, y en general el concepto de sociedad, debe tener como criterio fundamental, la comodidad y el disfrute de los ciudadanos.

Pensar en planear y ejecutar las obras para construir una buena ciudad y cumplir con el objetivo central del Plan de Desarrollo Distrital 2016 – 2020 "Bogotá Mejor para Todos", requiere de un alto nivel de inversiones, así como de una gerencia pública eficiente y trasparente que ejecute adecuadamente estos recursos públicos. En este sentido, se ha diseñado una estrategia financiera que busca fortalecer y generar nuevas fuentes de ingreso, reducir la evasión, atraer el capital y la inversión privada, optimizar, racionalizar y priorizar el gasto público y realizar un manejo responsable del endeudamiento.

Las inversiones propuestas en el Plan de Desarrollo, adicionalmente, llegan en un momento clave dada la situación coyuntural que se evidencia tanto en la economía de la ciudad como la del país. En efecto, la economía nacional pasó de crecer 4,4% en 2014 a solo 3,1% en 2015 y para 2016 se espera que llegue a 3,2%. La ciudad

también ha sentido el efecto de la desaceleración y terminó 2015 con un crecimiento de 3,9% (0,5% por debajo de 2014) y se espera que crezca 3,7% en 2016.

Gráfico No. 1
Crecimiento real del PIB de Bogotá y de Colombia
2009-2020



Fuente: 2001-2015: DANE. 2016-2020: Inflación: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. PIB: SDH - DEEF

Que la economía de la ciudad retorne rápidamente a la senda de crecimiento depende también de las acciones procíclicas que realice la Administración Distrital mediante la inversión pública. El alto crecimiento que se espera de esta, será el punto de partida para la recuperación sólida del PIB de la ciudad. En este sentido, el Plan de Desarrollo está orientado a promover las condiciones necesarias para que los negocios prosperen y se profundice la interacción entre las instituciones públicas del orden distrital, la comunidad académica y el sector productivo.

Un aspecto muy importante de la estrategia financiera del Plan es su financiación sin aumentar la presión tributaria actual de los contribuyentes mediante la utilización de la capacidad de endeudamiento que tiene la ciudad. En este sentido se resalta la solidez financiera que ha caracterizado al Distrito Capital, la cual ha sido resaltada por las principales sociedades calificadoras de riesgo nacionales e internacionales, le permiten a la ciudad acceder con buenas condiciones a los mercados financieros, aprovechando las bajas tasas de interés que han sido producto de las medidas tomadas por las principales autoridades monetarias del mundo, con el fin de aunar esfuerzos para estimular el crecimiento de las economías.

La ejecución del conjunto de inversiones en infraestructura en los sectores de movilidad y educación cobran especial relevancia, puesto que las obras públicas contempladas, son potencializadoras del crecimiento económico. Es importante resaltar, que la proyección del endeudamiento se realiza bajo los parámetros establecidos por la Ley 358 de 1997, cuyo marco es pertinente para prevenir el deterioro de las finanzas distritales.

1. SUSTENTO JURÍDICO

De conformidad con el numeral 17 del artículo 12 y el artículo 13 del Decreto Ley 1421 de 1993, corresponde al Concejo de Bogotá D.C. autorizar el cupo de endeudamiento del Distrito y de sus entidades descentralizadas, a iniciativa del Alcalde Mayor de Bogotá D.C. así:

> *"Artículo 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la ley:*
> *(…)*
> *17.* ***Autorizar el cupo de endeudamiento del Distrito y de sus entidades descentralizadas****." (Negrilla fuera de texto)*
>
> *"Artículo 13. Iniciativa. Sólo podrán ser* ***dictados o reformados*** *a iniciativa del Alcalde los acuerdos a que se refieren los ordinales 2, 3, 4, 5, 8, 14,* ***17****, y 21 del artículo anterior" (negrilla fuera de texto).*

De otra parte, el Artículo 63 del Acuerdo 24 de 1995, norma compilada en el artículo 72 del Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito Capital, establece:

> ***"****Artículo 63. Del Cupo de Endeudamiento. El Concejo de acuerdo con las Disposiciones Legales y Constitucionales Vigentes, autorizará el cupo de endeudamiento del Distrito y de sus Entidades Descentralizadas, mediante la fijación para aquel y cada una de éstas de un monto global que constituye su capacidad máxima de endeudamiento. Dentro de dicho cupo, el Distrito y sus entidades descentralizadas podrán celebrar los respectivos contratos de empréstito o emitir los bonos de deuda pública a que hubiere lugar. Cuando se agote el cupo autorizado el Alcalde Mayor, mediante la presentación del respectivo proyecto de acuerdo, solicitará la fijación de uno nuevo para el Distrito o las diferentes entidades descentralizadas, según el caso (...)".*

Mediante el artículo 21 del Decreto 234 de 2015, "*Por el cual se reglamentan los Acuerdos Orgánicos de Presupuesto 24 de 1995 y 20 de 1996 y se dictan otras disposiciones"*, el Gobierno Distrital, manteniendo lo previsto en el artículo 18 del Decreto 390 de 2008, adoptó las medidas que permiten la implementación y operatividad de las normas transcritas:

> *"Artículo 21. Cupo de endeudamiento del Distrito Capital y sus entidades descentralizadas. En la determinación, ejecución y control del cupo de endeudamiento de que trata el artículo 63 del Acuerdo 24 de 1995, se tendrán en cuenta las siguientes reglas:*
>
> a. *El Concejo Distrital autorizará, mediante acuerdo, tanto el cupo de endeudamiento de la Administración Central del Distrito Capital como el de las entidades descentralizadas. Para este efecto fijará un monto global para cada una de ellas que constituye la capacidad máxima de endeudamiento, y autorizará su utilización para una o más vigencias.*
> b. *El cupo de endeudamiento puede ser utilizado mediante la realización de las diversas operaciones de crédito público y asimiladas autorizadas en la ley, de acuerdo con la evaluación económica y de conveniencia que realice el Gobierno Distrital y dando cumplimiento a las disposiciones legales vigentes sobre la materia.*
> c. *Los establecimientos públicos del Distrito Capital únicamente podrán comprometer sus rentas e ingresos como garantía o contragarantía de las operaciones de crédito público y asimiladas que contraten.*
> d. *La utilización del cupo de endeudamiento será registrada por la Secretaría Distrital de Hacienda en la fecha en que se firme el respectivo contrato. Cuando se trate de emisión y colocación de títulos de deuda pública, la afectación del cupo de endeudamiento se realizará en la fecha de colocación de los mismos.*
> e. *La Secretaría Distrital de Hacienda, a través de la Dirección Distrital de Crédito Público, deberá enviar trimestralmente a la Comisión de Presupuesto del Concejo Distrital un informe sobre el comportamiento y la ejecución del servicio de la deuda y la contratación de crédito interno y externo.*
> f. *Cuando los saldos del cupo de endeudamiento sean insuficientes para atender la inversión propuesta en el plan de desarrollo, financiada con recursos del crédito, se entenderá agotado dicho cupo y en consecuencia se podrá solicitar al Concejo Distrital uno nuevo."*

Conforme a lo anterior, en el Artículo 135 del Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020, se dispuso como alternativa de su financiamiento, complementando los ingresos

corrientes: “la Administración presentará al Honorable Concejo Distrital un proyecto de acuerdo con un cupo de endeudamiento global y flexible que se armonice con los cupos previamente aprobados dando continuidad a los proyectos financiados con los mismos".

2. RAZONES DEL PROYECTO

Mediante Acuerdo N° 645 del 9 de junio de 2016, el Concejo de Bogotá, adoptó el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2016 – 2020 "*BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS*”.

Para financiar el mencionado Plan, la Administración requiere recursos provenientes de la Administración Central, de los Establecimientos Públicos y de recursos propios de las Empresas Industriales y Comerciales. En cuanto a la Administración Central, se cuenta con fuentes tales como ingresos corrientes, transferencias de la Nación, recursos de capital, y recursos del crédito.

El Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo, asciende a $96,1 billones de pesos constantes de 2016, de los cuales $53,9 billones corresponden a la Administración Central, $7,8 billones a los Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales, $4,5 billones a las Empresas Industriales y Comerciales, $0,15 billones a las Empresas Sociales del Estado, $3,7 billones a los Fondos de Desarrollo Local, $13,0 billones corresponden a capital privado mediante Alianzas Público Privadas, y $13,0[1] billones para la construcción del Metro.

Con fundamento en lo anterior, el presente Proyecto de Acuerdo autoriza el cupo de endeudamiento para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital en la suma de $2,603 billones, así como liberar el saldo no comprometido presupuestalmente del Acuerdo Distrital 527 de 2013 por la suma de $2,436 billones, dada la facultad que tiene el Honorable Concejo Distrital consagrada en el artículo 12, numeral 17, y el artículo 13 del Decreto 1421 de 1993. En consecuencia, el nuevo cupo de endeudamiento global y flexible ascenderá a la suma de $5,039 billones.

En consideración a los argumentos antes expuestos, el presente Proyecto de Acuerdo cuenta con la viabilidad jurídica que le permite al Concejo Distrital autorizar un cupo total de endeudamiento para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital en la suma de $5,039 billones.

[1] No incluye recursos por $800 mil millones, los cuales hacen parte de los recursos registrados en la Administración Central como transferencias a Transmilenio.

2.1. Plan de Desarrollo "Bogotá Mejor para Todos"

El Acuerdo No. 645 de 2016 "*Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá, D.C., 2016 – 2020 "Bogotá Mejor para Todos*", tiene por objetivo propiciar el desarrollo pleno del potencial de los habitantes de la ciudad, para alcanzar la felicidad de todos en su condición de individuos, miembros de familia y de la sociedad.

La estrategia del Plan se estructura en tres (3) Pilares y cuatro (4) Ejes Transversales, consistentes con el Programa de Gobierno, y que a su vez contienen las políticas generales y sectoriales.

Los Pilares se constituyen en los elementos estructurales, de carácter prioritario, para alcanzar el objetivo central del Plan y se soportan en los Ejes Transversales que son los requisitos institucionales para su implementación, de manera que tengan vocación de permanencia.

Los Pilares son: i) Igualdad en calidad de vida; ii) Democracia Urbana; y iii) Construcción de comunidad y cultura ciudadana.

Por su parte, los Ejes Transversales son: i) Nuevo ordenamiento territorial; ii) Desarrollo económico basado en el conocimiento; iii) Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética y; iv) Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia.

Los Pilares y Ejes Transversales prevén la intervención pública para atender prioritariamente a la población más vulnerable, de forma tal que se logre igualdad en la calidad de vida, se materialice el principio constitucional de igualdad de todos ante la ley y se propicie la construcción de comunidad y cultura ciudadana a través de la interacción de sus habitantes para realizar actividades provechosas y útiles para ellos mismos y para la sociedad.

Pilar 1. Igualdad de Calidad de Vida: busca la igualdad y la inclusión social mediante programas orientados prioritariamente a la población más vulnerable y especialmente a la primera infancia. La igualdad no sólo en lo referente a la ley, sino también frente al desarrollo de capacidades y en la calidad de vida, en el marco de la corresponsabilidad de la población con la ciudad. Los programas incluidos en este pilar se enfocan en la oferta estatal para entregarle a la ciudadanía los elementos necesarios para el desarrollo de sus proyectos de vida y las acciones que brindarán oportunidades para toda la ciudadanía por medio de iniciativas educativas y laborales,

así como el acceso a un sistema integral y de calidad de atención en salud y a la recreación, la cultura y el deporte.

Pilar 2. Democracia Urbana: El propósito del Pilar Democracia Urbana es incrementar el espacio público, el espacio peatonal y la infraestructura pública disponible para los habitantes y visitantes de Bogotá mediante programas orientados a materializar en acciones concretas el principio constitucional de igualdad de todos ante la ley, según el cual el interés general prima sobre el particular. Para tal fin, debe tenerse en cuenta que el espacio público y peatonal, así como la infraestructura urbana deben ser atractivos, no deben requerir membrecías y deben garantizar a todas las personas el mismo derecho a su uso. En aras de construir la democracia urbana por medio de la transformación y el buen uso del espacio público, el Plan de Desarrollo, busca generar cambios culturales y de infraestructura para el disfrute de la ciudad, mejorar la calidad de vida de la ciudadanía en cuanto a su relación con el espacio público y el mejoramiento de la infraestructura para la inclusión social, el acceso a la oferta institucional y la cultura, la recreación y el deporte. Así mismo, el Pilar de Democracia Urbana busca crear y fomentar espacios en donde toda la población se sienta incluida y pueda hacer parte de los procesos comunitarios.

Pilar 3. Construcción de Comunidad y Cultura Ciudadana: El pilar de Construcción de Comunidad y Cultura Ciudadana tiene como objetivo aumentar el cumplimiento de la ley y la cooperación ciudadana, consolidando espacios seguros y confiables para la interacción de la comunidad, fortaleciendo la justicia, reduciendo la criminalidad y mejorando la percepción de seguridad, con el fin de transformar a Bogotá en una ciudad líder en la promoción de cultura ciudadana, donde los ciudadanos disfrutan una gran oferta de espacios culturales, recreativos y deportivos, y los vecinos se conocen, conviven solidariamente y participan en actividades que contribuyan a mejorar su entorno, para incrementar así el sentido de pertenencia a Bogotá y preparar la ciudad para la paz.

Eje Transversal 1. Nuevo Ordenamiento Territorial: Este eje está orientado a dotar a la ciudad de los instrumentos y recursos necesarios para lograr la construcción colectiva de una normatividad urbanística que regule adecuadamente su desarrollo y crecimiento, propendiendo por un equilibrio entre la expansión y la densificación de la ciudad construida y que incorpore los principios de democracia urbana en su desarrollo. Para ello, se realizarán inversiones públicas enmarcadas a la administración y análisis de información relevante para la planeación integral, la implementación de proyectos urbanos con visión de ciudad, la gestión del suelo para cubrir el déficit habitacional, y la articulación integral del transporte.

Eje Transversal 2. Desarrollo Económico Basado en el Conocimiento: se busca promover las condiciones necesarias para que los negocios prosperen y se profundice la interacción entre las instituciones públicas del orden distrital, la comunidad académica y el sector productivo. Los programas del Plan en esta materia están enfocados a mejorar las condiciones de calidad de vida urbana con el propósito de que las personas, en cualquier ámbito del conocimiento o los saberes, puedan elegir a Bogotá como su lugar de residencia por ser éste un espacio en el cual pueden desarrollar su creatividad plenamente. Esto teniendo en cuenta que el factor crítico para la competitividad moderna supone contar con personas de las mejores calidades, de manera que se potencialice el desarrollo económico de la ciudad y sus habitantes. Este eje se concreta en el desarrollo económico basado en el conocimiento y la competitividad, con el propósito de generar empleo de calidad, elevar la eficiencia de los mercados, impulsar el capital privado, y crear soluciones para Bogotá Ciudad-Región basada en actividades de innovación, emprendimiento y uso de Tecnologías de las Comunicaciones. Adicionalmente, se identifican acciones encaminadas al posicionamiento internacional de la ciudad.

Eje Transversal 3. Sostenibilidad Ambiental Basada en la Eficiencia Energética: tiene como propósito contribuir al diseño de una ciudadela compacta, que se desarrolle en el sitio correcto, de forma tal que minimice su consumo de energía en comparación con diseños alternativos de ciudad o ciudades con características similares. Igualmente, busca promover la construcción de espacios públicos y privados de calidad, a partir de ciudadelas integrales que incrementen y cualifiquen la provisión de dichos espacios, así como la provisión de vías y equipamientos de índole social y educativa. Se diseñarán así ciudadelas compactas de calidad y con eficiencia energética. Incluye además, el desarrollo de estrategias asociadas a la recuperación de la Estructura Ecológica Principal, la calidad ambiental, la adaptación al cambio climático y la ruralidad bogotana sostenible. Por otro lado, el eje de sostenibilidad ambiental promoverá la Gerencia para la Planeación y el Desarrollo Rural del Distrito Capital, la cual gestionará la intervención articulada en el territorio rural, de manera que se consolide un modelo de desarrollo rural sostenible en donde prevalezca: (i) la conservación de los ecosistemas; (ii) la restauración de las áreas degradadas, ya sea para conservación o para la producción; (iii) la generación de estrategias sostenibles para el fortalecimiento de la economía campesina en el marco de la reconversión productiva; y (iv) el mejoramiento integral de la calidad de vida en la ruralidad.

Eje Transversal 4. Gobierno Legítimo y Eficiente: tiene como fin establecer las condiciones para el buen gobierno de la ciudad, tanto en el nivel distrital como en el local, orientado al servicio ciudadano y evaluando las diferentes alternativas para optimizar el método y los costos de la prestación de los servicios adoptando aquellas

que sean más beneficiosas para la ciudadanía en el corto y en el largo plazo. El fin último de los programas que componen este Eje es el fortalecimiento de la transparencia y eficiencia administrativa. Así mismo, se busca la modernización institucional y física de las entidades del Distrito, incluyendo el uso de las herramientas digitales para la construcción de la ciudad que sueñan y se enfoca también en el fortalecimiento local.

2.2. Estrategia Financiera del Plan De Desarrollo

Conforme a lo establecido en el artículo 132 del Acuerdo 645 de 2016, la estrategia financiera de la Administración Distrital para la financiación del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2016-2020 *"Bogotá Mejor para Todos"*, incluye recursos tanto de la Administración Central Distrital como de la Administración Descentralizada. Los recursos dispuestos para tal fin ascienden a $96,1 billones en pesos constantes de 2016. De los cuales $53,8 billones corresponden a la Administración Central; $7,8 billones a Establecimiento Públicos, incluida la Universidad Distrital y las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica; $4,5 billones a Empresas Industriales Comerciales y de Servicios Públicos; $0,15 billones a Empresas Sociales del Estado; $3,7 billones a Fondos de Desarrollo Local; $13,0 billones a capital privado; y $13,0[2] billones recursos Metro. Los recursos de las Empresas corresponden a sus ingresos propios y los recursos de los Fondos de Desarrollo Local son la parte que de los ingresos corrientes de la Administración Central deben ser ejecutados por las localidades.

El Plan Financiero de la Administración Central involucra los ingresos corrientes estimados para el período, de acuerdo con las expectativas económicas sobre la ciudad, las transferencias de la Nación correspondientes al Sistema General de Participaciones y los recursos de capital.

Cuadro No. 1
Financiación Plan de Desarrollo - Administración Central

[2] No incluye recursos del crédito por valor de $800 mil millones, los cuales hacen parte de los recursos registrados por la Administración Central, como transferencias para Transmilenio.

Concepto	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020
Ahorro Corriente[1]	3.846.785	4.236.710	4.338.204	4.316.023	4.459.017	21.196.739
Transferencias	2.406.434	2.502.052	2.569.601	2.639.116	2.680.654	12.797.857
Recursos de Capital	1.634.777	951.970	737.643	887.709	949.736	5.161.835
Recursos del Crédito	2.511.122	1.021.877	965.626	540.100	-	5.038.725
Otra fuentes de financiación	-	-	3.233.800	3.266.200	-	6.500.000
Gestión de recursos adicionales	-	783.333	783.333	784.333	783.333	3.134.332
Total	**10.399.118**	**9.495.942**	**12.628.207**	**12.433.481**	**8.872.740**	**53.829.488**

Cifras en millones de pesos de 2016
[1] Ingresos Corrientes descontados los gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda
Fuente: Dirección Distrital de Presupuesto

Dentro de las principales estrategias a desarrollar para lograr la financiación del Plan de Desarrollo, se encuentran:

Optimización de los ingresos tributarios: La gestión de recursos tributarios para la financiación del Plan, se realizará a través de acciones como:

a) Incrementar el cumplimiento oportuno en la declaración y pago de obligaciones tributarias. Al finalizar el cuatrienio se espera que el 94% de los contribuyentes de los impuestos Predial y Vehículos cumplan oportunamente sus obligaciones. En la actualidad el cumplimiento se encuentra en el 92%, cada punto de cumplimiento en los impuestos ciudadanos aportará ingresos permanentes a la ciudad del orden de los $30.000 millones.

Se crea el Certificado de Antecedentes Tributarios Distritales, el cual será un documento electrónico en el que se indique el cumplimiento de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos de Bogotá.

b) Implementar la simplificación tributaria. A través de la simplificación tributaria se propondrá facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias en el Distrito Capital. Se modificarán los límites máximos de crecimiento del impuesto predial unificado, haciéndolos más simples para su liquidación sin que se pierdan los beneficios del ajuste por equidad tributaria.

Se simplificarán y reducirán los costos de cumplimiento implementando un Sistema Mixto de Declaración y Facturación para impuestos distritales de Predial, Vehículos y Pequeños Contribuyentes del ICA. La facturación anual se focalizará en los predios

sobre los cuales la Dirección de Impuestos de Bogotá – DIB tenga información completa y se hará por autoevalúo cuando los predios no estén registrados en el catastro o cuando el contribuyente considere que la factura no corresponde a la situación de su predio. Por otra parte, también se propondrá una declaración anual en vez de la bimensual para los pequeños y medianos contribuyentes del impuesto de industria y comercio combinado con modificaciones en el esquema de retenciones en la fuente con el fin de garantizar que el impacto en la caja del Distrito sea neutro. Esto significa simplificar y reducir costos de cumplimiento para aproximadamente 165.000 contribuyentes del impuesto de industria y comercio que aportan el 20% del recaudo.

c) Disminuir la evasión en el impuesto de Industria, Comercio y Avisos. La estimación de la evasión del ICA se obtiene conforme la relación del ingreso potencial y el ingreso neto recibido, este último entendido como lo declarado por los contribuyentes del impuesto. La medición 2014 de la evasión ICA incluidas las retenciones, fue de 22,3%. Este resultado vuelve imperativo el diseño de estrategias de intervención como el Registro Empresarial en las 20 localidades de la ciudad, el aumento de agentes retenedores, el diseño y aplicación de modelos estadísticos que permitan la detección de prácticas elusivas y el desarrollo de programas permanentes de control intensivo a grupos de contribuyentes caracterizados como de alto riesgo.

d) Transformar el modelo de gestión tributaria y el acercamiento de la Administración. La administración tributaria fortalecerá su presencia mediante las siguientes estrategias: i) Fidelización y excelencia en el servicio con el fin de reconocer el desempeño correcto de los contribuyentes. ii) Inteligencia tributaria en la consolidación del conocimiento de los ciudadanos y contribuyentes de la ciudad con el fin de anticiparse a sus necesidades, a su comportamiento, a sus decisiones de pago, construir conocimiento económico de la ciudad y sus agentes que facilite la calificación de riesgo de los sectores y tipos de contribuyentes y el desarrollo de lógicas de control innovadoras y precisas capaces de intervenir en las formas avanzadas de elusión, evasión y morosidad. iii) Efectivo control frente al incumplimiento en el pago de los impuestos distritales, evidenciando la fortaleza del Estado para que la sociedad reconozca la inflexibilidad frente al incumplimiento, la actuación oportuna, ejemplar y secuencial legítima de la institucionalidad tributaria. iv) Seguridad jurídica y estabilidad del modelo tributario, ofreciendo a administrados y administradores reglas claras de manejo, marcos jurídicos sencillos y eficientes y sobre todo estables en el tiempo.

Lo anterior encaminado a fortalecer la confianza en la institucionalidad del esquema tributario, atendiendo plenamente los principios constitucionales de progresividad, equidad y eficiencia que garanticen la legitimidad frente al ciudadano del sistema tributario de la Ciudad.

e) Consolidar la administración tributaria digital. La Administración Tributaria consolidará su liderazgo nacional y regional avanzando sustantivamente en el uso de nuevas tecnologías que faciliten el servicio al contribuyente fortaleciendo y/o desarrollando funcionalidades virtuales que provean trámites y servicios web, web móvil y aplicaciones en dispositivos móviles – APP, ello redundará en facilidad, comprensión y aceptación del tributo.

Fortalecimiento de ingresos no tributarios y recursos propios de entidades descentralizadas. Se fortalecerá e intensificará la gestión y fiscalización de los ingresos no tributarios para incrementar el recaudo de aquellos recursos que son de carácter permanente. Los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del orden distrital y las Empresas Sociales del Estado, fortalecerán la gestión de sus recursos propios y el cobro de cartera con acciones que permitan garantizar un mayor recaudo.

Para todas las entidades de orden distrital, y mucho más en aquellas que se ven afectadas por un entorno cada vez más competitivo, como es el caso de las Empresas Industriales y Comerciales del orden Distrital, se debe trabajar en su gestión para recuperar las finanzas de las mismas, buscando sobresalir en el mercado a través de desarrollo de estrategias efectivas para aumentar los ingresos, mejorar la capacidad de generación de caja, optimización de recursos, recuperación de cartera, maximización de la productividad, aprovechar sinergias en los casos que se puedan generar e implementar estrategias de ahorro y sensibilización de costos, entre otros. El reto de esta Administración será fortalecer y apoyar la gestión de las empresas del Distrito de tal forma que permita recuperar y mejorar la capacidad de generación de excedentes y/o utilidades financieras y obtener un mayor flujo de dividendos para el Distrito.

Otras fuentes de financiación. La Administración Distrital adelantará acciones estratégicas desde el punto de vista financiero y de costo de oportunidad, relacionadas con la gestión, optimización, transformación y/o sustitución de activos financieros, tales como la venta de acciones de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), entre otros, de tal forma que le permita generar recursos en el corto y mediano plazo para financiar programas de inversión social y de infraestructura del Plan de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos”. Esto en concordancia con la medición beneficio-costo de las inversiones en la ciudad pues se le asigna una mayor rentabilidad a los beneficios de tipo social y económico que obtendría la ciudad en la realización de las inversiones que se proponen producto de la consecución de recursos adicionales, respecto al mantenimiento de las mismas inversiones en esos activos.

Cofinanciación con recursos del nivel nacional. La Administración Distrital gestionará ante la Nación mayores recursos para atención Integral de la primera infancia, calidad de la educación básica y media, atención de población en situación de desplazamiento, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno de conformidad con lo señalado en la Ley 1448 de 2011, subsidios para vivienda de interés social y/o prioritario, aspectos contemplados en la Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2014 – 2018", así como para el Sistema Integrado de Transporte Público Masivo mediante el esquema de cofinanciación Nación (70%), Distrito (30%), entre otros. Para ello fortalecerá los canales de comunicación y coordinación interinstitucional con las entidades del orden nacional, así como la gestión y formulación de proyectos para acceder a recursos del orden nacional.

Así mismo, la Administración Distrital fortalecerá la gestión para la consolidación de recursos provenientes del Sistema General de Regalías – SGR, en el marco de la normatividad legal vigente.

Gestión de recursos adicionales. La Administración Distrital podrá gestionar diferentes mecanismos que permitan complementar la financiación del Plan de Desarrollo 2016-2020 "Bogotá Mejor para Todos", tales como: cobros por congestión, valorización, contribución a parqueaderos, instrumentos de financiación del desarrollo urbano, cobro de alumbrado público y estacionamiento en vía, entre otros. Dentro del marco de sus competencias, se deberá acudir al Concejo Distrital para su aprobación.

Asociaciones público privadas – APP. La participación del sector privado se constituirá en uno de los mecanismos de cofinanciación de las inversiones más importantes para la Ciudad. Se intensificará la gestión conjunta con el sector privado en la financiación de los programas y proyectos del Plan de Desarrollo. El sector privado será un apoyo estratégico a la Administración Distrital en la construcción de la infraestructura requerida, con lo cual se aprovecharán las eficiencias y ventajas competitivas y operativas derivadas de su conocimiento y experiencia.

Para cumplir las metas del presente Plan se podrán utilizar las Asociaciones Público Privadas de que tratan las Leyes 1508 de 2012, 1753 de 2015 y demás normas que las modifiquen, complementen o sustituyan.

Concurrencia y complementariedad con la gestión local. La inversión en las localidades se optimizará a través de esquemas de cofinanciación entre el gobierno distrital y los gobiernos locales en los cuales se potencializarán los recursos de los

Fondos de Desarrollo Local como contrapartidas en proyectos de gran impacto social que guarden coherencia entre la planeación local y distrital.

Endeudamiento. El endeudamiento es una de las alternativas que complementan a los ingresos corrientes en la financiación de las obras de infraestructura y proyectos de inversión del Plan de Desarrollo "Bogotá Mejor para Todos". Es así como los recursos del crédito estimados para el período 2016-2020 ascienden aproximadamente a $5,039 billones, que equivalen a 2,3% del PIB distrital de 2016. Esto requiere contar con un cupo de endeudamiento global y flexible que se armonice con los cupos previamente aprobados dando continuidad a los proyectos financiados con los mismos. Así, las proyecciones del endeudamiento se ajustan plenamente a los límites y criterios de sostenibilidad de la deuda establecidos por la Ley 358 de 1997, cuyo límite es de 80% del saldo de la deuda sobre los ingresos corrientes ajustados, y el de capacidad de pago, que fija un nivel máximo de 40% de los intereses sobre el ahorro corriente ajustado.

3. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL ACUERDO 527 DE 2013

Tras la expedición del Acuerdo 527 de 2013, la Administración contó con la disponibilidad de los recursos para iniciar las obras que tenían como fuente el cupo de endeudamiento en los sectores de movilidad, educación, salud y cultura, recreación y deporte. En el siguiente cuadro se presenta la ejecución presupuestal acumulada del Acuerdo 527 de 2013 con corte al 31 de mayo de 2016.

Cuadro No. 2 Ejecución presupuestal Acuerdo 527 de 2013

Sector	Obra	Acuerdo 527 de 2013	Ejecución acumulada[1] (31/05/2016)	Saldo
Movilidad	Obras movilidad	904.549	565.760	338.789
	CONPES	1.634.376	367.142	1.267.234
	Metro	800.000	60.430	739.570
Social	Parques	35.050	11.739	23.311
	Educación	401.290	389.885	11.405
	Salud	62.018	6.770	55.248
Total		**3.837.283**	**1.401.726**	**2.435.557**

[1] Incluye procesos en perfeccionamiento del IDU
Cifras en millones de pesos.
Fuente: Cifras reportadas por las entidades ejecutoras.

Con el fin de dar continuidad a las obras financiadas mediante el Acuerdo 527 de 2013 para que estas puedan ser cumplidas y sean entregadas en beneficio de la ciudadanía, se hace necesario liberar el saldo no comprometido presupuestalmente

del mencionado Acuerdo el cual asciende a la suma de $2,436 billones, de tal manera que éste se armonice con el nuevo endeudamiento proyectado por valor de $2,603 billones, de conformidad con los establecido en el artículo 135 del Acuerdo Distrital 645 de 2016, “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos”. En consecuencia, el nuevo cupo de endeudamiento global y flexible ascenderá a la suma de $5,039 billones.

4. ANÁLISIS DEL ENDEUDAMIENTO ADMINISTRACIÓN CENTRAL 2012-2016

4.1. Comportamiento de la deuda 2012-2016

A lo largo de los años el portafolio de deuda del Distrito Capital ha sido estructurado de manera tal que sea una herramienta para financiar los proyectos e inversiones necesarios para mejorar las condiciones de vida de los habitantes, contribuir con el desarrollo económico y preservar la estabilidad financiera que ha caracterizado a la capital de la República. La administración de dicho portafolio y la realización de las nuevas operaciones de crédito público se realizan bajo lineamientos técnicos de gestión financiera de administración de riesgo, en un contexto de intercambio entre costo y riesgo.

Esta gestión ha posibilitado la obtención de las más altas calificaciones de riesgo dentro de los emisores locales, lo que ha permitido tener disponibles todas las fuentes de financiación posibles, teniendo en la diversificación un principio para la mitigación de riesgos y para desarrollar una gestión eficiente en términos de la disminución del costo de la deuda.

Ahora bien, en los últimos cuatro años se celebraron operaciones de crédito por valor de $84.496 millones en el marco del Acuerdo 527 de 2013, destinadas a la financiación de proyectos en los sectores de educación y movilidad. Dichas operaciones fueron contratadas con bancos locales bajo líneas de redescuento de la Financiera de Desarrollo Territorial – Findeter, lo que permitió la consecución de las mejores condiciones financieras del mercado local. El siguiente cuadro detalla las condiciones financieras de las operaciones de crédito contratadas.

Cuadro No. 3
Condiciones financieras créditos contratados
2012-2015

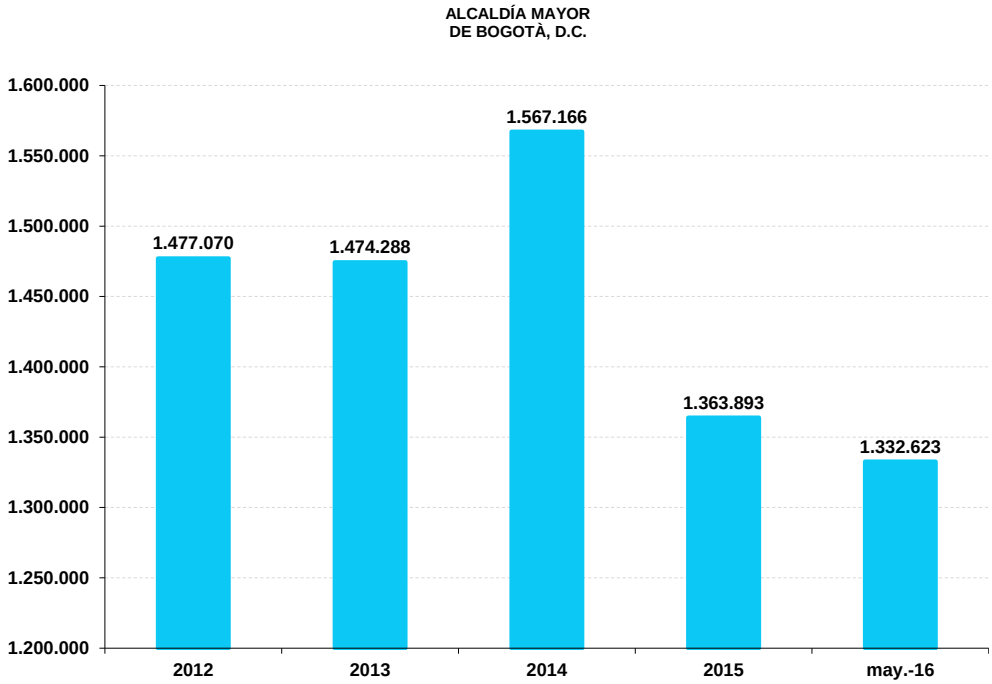
Banco	Helm Bank	BBVA Colombia
Monto	64.120	18,376
Fecha de firma	27/05/2014	30/12/2015
Plazo	12 años	12 años
Periodo de gracia	2 años	2 años
Tasa de interés	DTF - 2,4% T.V.	IBR - 1,97% M.V.
Amortización	Trimestral uniforme	Trimestral uniforme
Garantía	Pagaré	Pagaré
Sector	Educación	Movilidad
Proyecto	Instituciones educativas	Cable aéreo de Ciudad Bolívar

Cifras en millones de pesos
Fuente: Dirección Distrital de Crédito Público

Vale la pena mencionar que la contratación y el desembolso de los recursos del crédito, han respondido principalmente al avance físico de las obras desarrolladas por las entidades ejecutoras y que en el evento en que los cronogramas de las obras presenten modificaciones, los contratos de préstamo o emisiones de bonos deben prorrogarse y consecuentemente, el calendario de los desembolsos. Otra consideración en cuanto a los desembolsos se refiere, es que el cronograma de éstos también dependerá de la naturaleza de algunos proyectos, donde sus fuentes de financiación podrán tener políticas establecidas del orden nacional, cuyo propósito es la atención o desarrollo de sectores de interés prioritario. Finalmente, en concordancia con el artículo 38 del Decreto 714 de 1996 y en virtud del principio de unidad de caja, la situación de liquidez del Distrito Capital también ha sido un determinante para la contratación de recursos del crédito. En ese sentido, la política de la Secretaría Distrital de Hacienda es utilizar en primer lugar los recursos disponibles en caja antes de desembolsar recursos adicionales.

Ahora bien como resultado del cronograma de amortizaciones, de desembolsos y de las operaciones previamente expuestas, el distrito capital ha tenido un endeudamiento neto negativo, lo que ha llevado a que el saldo de la deuda entre el 2012 y lo corrido del 2016 haya disminuido en $144.447 equivalente a una reducción del 9,78%, explicada principalmente por el vencimiento del tramo V del Programa de Emisión y Colocación (PEC) por un valor de $300.000 millones. El siguiente gráfico muestra el comportamiento histórico del saldo de la deuda.

Gráfico No. 2
Saldo de la Deuda Pública
Administración Central



Cifras en millones de pesos
Fuente: Dirección Distrital de Crédito Público.

4.2. Análisis Perfil de la deuda a 31 de mayo de 2016

El saldo de la deuda pública del Distrito Capital de la Administración Central se ubicó en $1.332.622 millones a 31 de mayo de 2016, con una disminución del 2,29% equivalente a $31.269,96 millones con respecto al cierre de 2015. Esta diferencia estuvo determinada por un ajuste del endeudamiento neto negativo, donde las amortizaciones en conjunto con el diferencial cambiario fueron superiores a los desembolsos realizados en el periodo ($9.443,33 millones).

En cuanto al portafolio de pasivos, se encuentra que en los primeros cinco meses de la vigencia 2016, la composición por moneda de la deuda desembolsada, registró un 53,94% en pesos, el 45,36% en dólares americanos y el 0,70% en euros. De la participación en pesos, el 84,29% corresponde a la emisión de bonos externos en pesos, el 10,85% son créditos externos cuyo servicio se realiza en moneda local y el 4,86% restante a los créditos con la banca comercial local. De los créditos en moneda externa, el 98,56% corresponde a créditos en dólares y el 1.44% en euros. Al analizar el origen de los recursos de financiamiento, las fuentes externas con el 98,25%, mientras que las internas participan con el 1,75% restante.

El portafolio de deuda por fuentes de los recursos, para el corte analizado se distribuye en créditos con la banca multilateral (BIRF, BID, CAF e IFC) equivalentes

al 51,98%, bonos externos con el 43,42%, créditos de fomento y de gobierno 2,09% representado por los créditos con el Instituto de Crédito Oficial de España –ICO- y con el Kreditanstalt Füer Wiederaufbau (“KfW”) de Alemania y el 2,50% restante corresponde a los créditos suscritos con Helm Bank y BBVA bajo las líneas de redescuentos con tasas compensadas de Findeter.

A continuación se observan las participaciones mencionadas:

Gráfico No. 3
Composición por moneda

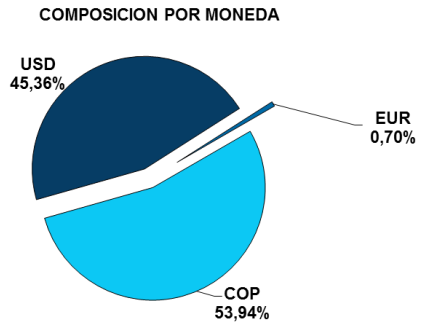
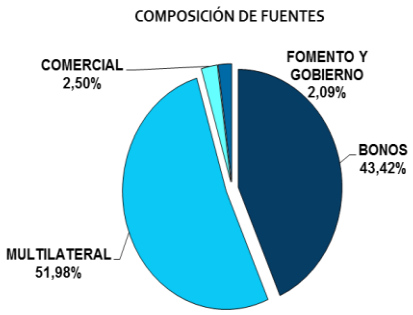


Gráfico No. 4
Composición Fuentes



Fuente: Dirección Distrital de Crédito Público.

Con respecto al tipo de interés, el 55,66% de la deuda del Distrito Capital se encuentra pactada a tasa fija y el 44,34% restante a tasa variable. El tipo de interés variable está compuesto por un 77,04% con indexación a la Libor con referencia de seis meses, un 14,27% a Libor con referencia de tres meses, un 4,05% a la DTF, un 3,03% a la tasa ajustable del BID y un 1,60% registrado al IBR.

Gráfico No. 5
Composición por tasa de interés

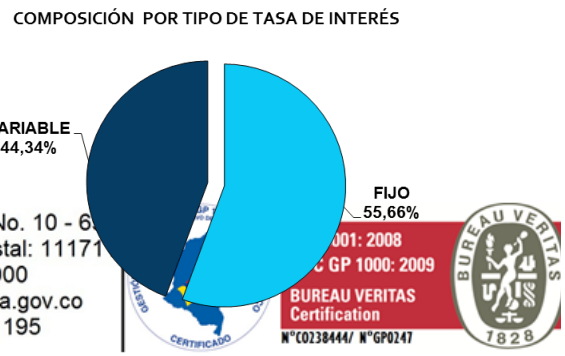
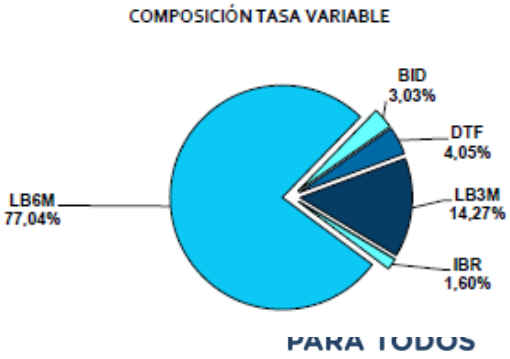


Gráfico No. 6
Composición por fuente

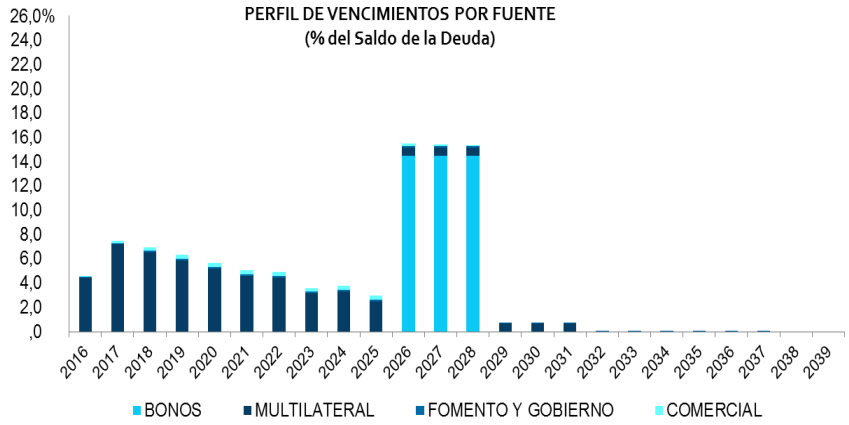


Fuente: Dirección Distrital de Crédito Público.

En cuanto a la concentración de las obligaciones de pago de amortización o perfil de vencimientos, de acuerdo con la estructura de la deuda, ésta presenta una vida media de 7,57 años, una duración de 3,24 años y la sensibilidad de la deuda ante cambios en la tasa de interés se estiman en 2,97%.

El perfil de vencimientos de la deuda contratada muestra el porcentaje de la deuda que debe ser atendida en los próximos años, siendo el más representativo la amortización de capital de los bonos externos en los años 2026, 2027 y 2028. Los demás compromisos de capital se distribuyen hasta el año 2037, año en el que terminan las obligaciones del crédito con el KfW.

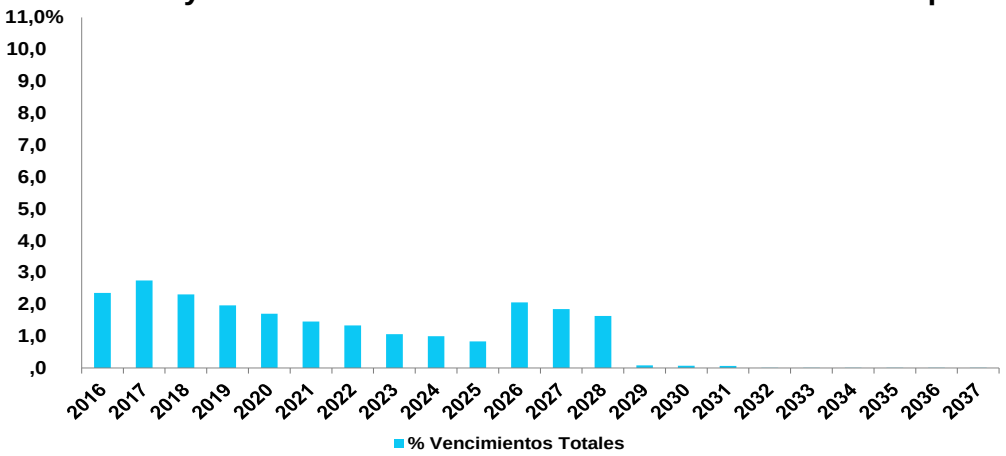
Gráfico No. 7
Proyección de Pagos a Capital como porcentaje de la Deuda Total



Fuente: Dirección Distrital de Crédito Público.

Si bien es cierto en el gráfico anterior se observan algunos años con pagos de capital relevantes, es importante precisar que dichos pagos de capital no afectan el cumplimiento de las obligaciones en cuanto a liquidez se refiere. El siguiente gráfico refleja el monto de dichos pagos más los que se ejecutarán por concepto de intereses y comisiones, como proporción del ahorro operacional del Distrito Capital.

Gráfico No. 8. Proyección de Vencimientos[3] con relación al Ahorro Operacional

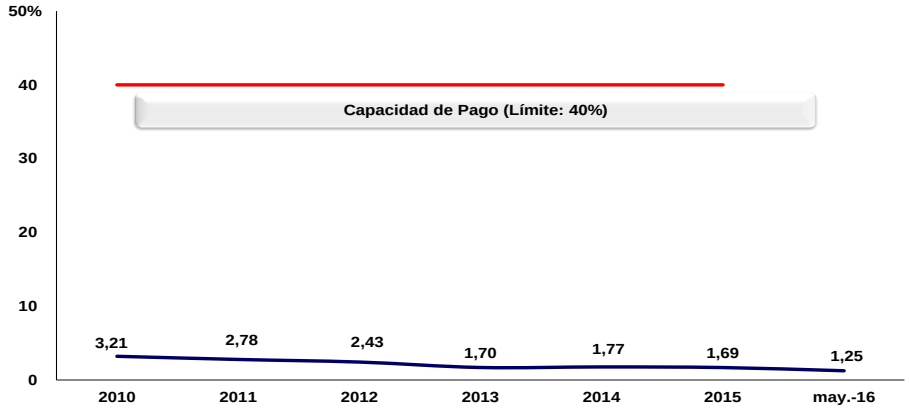


Fuente: Dirección Distrital de Crédito Público.

Ahora bien, al analizar los indicadores de endeudamiento establecidos por la Ley 358 de 1997, en el siguiente gráfico se puede apreciar que en términos de la capacidad de pago, la senda del indicador es bajista, desde el año 2010 el nivel observado fue 3,21% y su mínimo se presenta 31 de mayo de 2016, donde se ubicó en 1,25%. Este comportamiento se deriva principalmente de una reducción de los intereses a pagar, dado que en la medida que se cumple con el cronograma de amortizaciones el saldo de la deuda se disminuye.

Gráfico No. 9. Indicador de Capacidad de Pago
(Intereses/Ahorro Operacional 2010-2016)

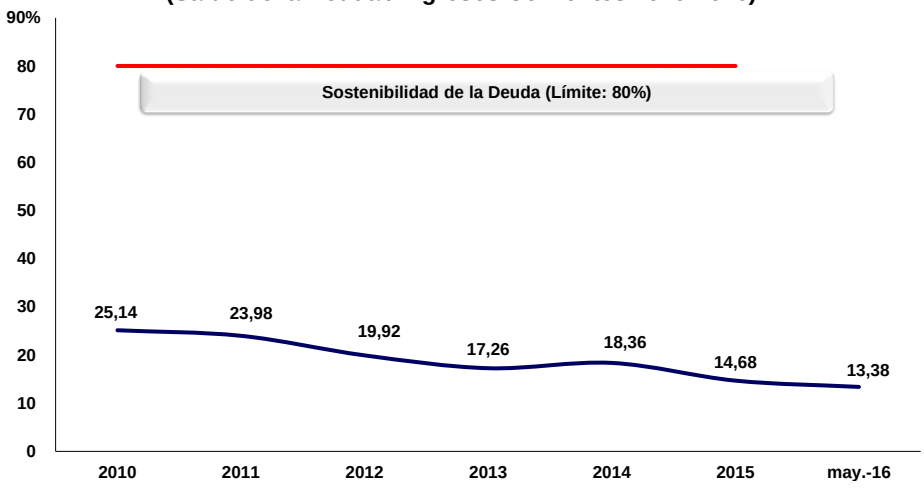
[3] Vencimientos entendidos como amortizaciones, intereses y comisiones.



Fuente: Dirección Distrital de Crédito Público

En lo que respecta al indicador de sostenibilidad de la deuda, el cual corresponde a la relación entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes ajustados, la evolución de dicho indicador muestra cómo consecuentemente ha estado alejado significativamente de límite máximo de 80,00% establecido por la Ley. Mientras que en la vigencia 2010 el indicador se ubicó en 25,14%, su mínimo se presentó el 31 de mayo de 2016 ubicándose en 13,38%,

Gráfico No. 10. Indicador de Sostenibilidad de la Deuda
(Saldo de la Deuda / Ingresos Corrientes 2010-2016)

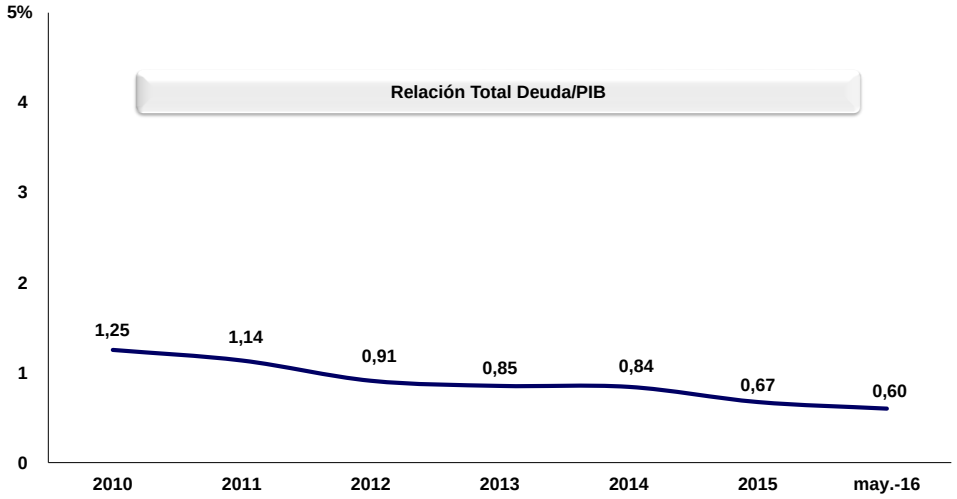


Fuente: Dirección Distrital de Crédito Público

Por otra parte, la relación del saldo de la deuda y el PIB de Bogotá, ha presentado un comportamiento a la baja durante el periodo de análisis, lo anterior coincide con la

disminución del saldo de la deuda. El indicador viene disminuyendo desde el 1,25% para el año 2010 y finalizó a 31 de mayo de 2016 en 0,60%.

Gráfico No. 11. Saldo Deuda / PIB
2010-2016



Fuente: Dirección Distrital de Crédito Público

5. NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO

Dentro de la Estrategia Financiera del Plan de Desarrollo "***Bogotá Mejor para Todos***", de los $53,8 billones a que asciende el valor del Plan de Desarrollo para la Administración Central[4], se requiere contar con financiación proveniente de recursos del crédito por la suma aproximada de $5,039 billones.

Dichos recursos se destinarán en el marco de lo establecido en la Ley 358 de 1997, a la financiación de proyectos de inversión contemplados en el plan de desarrollo ***"Bogotá Mejor para Todos"***, los cuales buscan dar cumplimiento principalmente a las metas establecidas en los pilares y ejes transversales: Democracia Urbana, Igualdad y Calidad de Vida, Sostenibilidad Ambiental Basada en Eficiencia Energética y Gobierno Legítimo, fortalecimiento Local y eficiencia.

Ahora bien, la estructuración del nuevo endeudamiento proyectado por la suma de $5,039 billones se desarrollará bajo el principio de diversificación, a través de las fuentes que históricamente le han otorgado crédito al Distrito Capital, así como siguiendo lineamientos técnicos de gestión financiera de administración de riesgos, en

[4] El valor de los proyectos consolidados de inversión es de $96,1 billones.

un contexto de intercambio entre costo y riesgo, que contempla la distribución de los recursos de acuerdo con los cupos disponibles, plazos acordes a las políticas de los prestamistas, naturaleza de los proyectos a financiar y esquemas de amortización que no generen presiones futuras sobre una vigencia en particular. Por su parte los desembolsos dependerán del flujo de pagos de los proyectos y del flujo de caja del Distrito Capital. En este orden de ideas, se prevé que los desembolsos se concentrarán en los últimos dos años del Gobierno.

Adicionalmente, con el propósito de garantizar la sostenibilidad de la deuda, dentro de la estrategia de financiamiento 2016 - 2020 se ha contemplado utilizar los instrumentos financieros que permitan mitigar la exposición al riesgo de mercado del portafolio, así como generar las condiciones para la refinanciación del mismo y reducir la presión del servicio de la deuda, sin que lo anterior se configure como nuevas operaciones de crédito, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.3. del Decreto 1068 de 2015. La realización de estas operaciones, dependerá de los resultados del seguimiento al portafolio de deuda en el marco de la evolución del entorno macroeconómico.

Finalmente, tal y como se presenta dentro de la Estrategia Financiera del Plan de Desarrollo, el endeudamiento contemplado en la misma, será destinado principalmente a financiar parcialmente los programas y proyectos contemplados en el sector de movilidad, así como el desarrollo de infraestructura que permita el cumplimiento de las metas relacionadas con la cobertura de equipamientos en los sectores de Educación, Ambiente, Seguridad, Recreación y Deporte y Salud, así como recursos en el sector Hacienda para la estructuración de proyectos bajo Alianzas Público Privadas. Para lo anterior, se ha contemplado la financiación a través de los recursos del crédito, según la autorización del cupo de endeudamiento global por $5,039 billones, que contempla la presente solicitud. Dentro de este grupo de inversiones se tienen previstas las siguientes:

Cuadro No. 4
Necesidades de financiamiento con recursos de crédito
Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos

Entidad o Sector	Valor	Descripción
Transmilenio	2.110	Recursos para infraestructura Troncales y gestión de infraestructura transporte público
Instituto de Desarrollo Urbano	1.072	Obras de infraestructura Vial, faltante financiación por mayor valor en obras Acuerdo 527 de 2013
Recursos Metro	800	Es un proyecto de gran importancia como sistema de transporte por los altos flujos de demanda que puede atender en un tiempo promedio de desplazamiento óptimo
Secretaría de Educación del Distrito	347	Infraestrucuta educativa nueva mediante la financiación de restituciones, lotes y colegios nuevos mediante construcción propia o en cordinaciones con el Ministerio de Educación Nacional - Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa
Secretaría Distrital de Ambiente	230	Circuito ambiental de Bogotá, incluyendo el sendero panorámico rompe-fuegos de los cerros orientales y Chingaza - Tunjuelo
Secretaría de Seguridad	187	Expansión de cámaras de vigilancia y construcción de Estación Policía de Usaquén y la sede de la MEBOG
Sector Salud	179	Saldo no utilizado Acuerdo 527 de 2013 - Reorganización red hospitalaria
Instituto Distrital de Recreación y Deporte	74	Construcción de canchas con alumbrado y saldo no utilizado de Acuerdo 527 de 2013 para Construcción de Parques
Sector Hacienda	40	Estructuración de proyectos bajo Alianzas Público Privadas
Total	**5.039**	

Cifras en miles de millones de pesos de 2016.
Fuente: Dirección Distrital de Presupuesto

Con respecto al tema de *Movilidad*, el Plan de Desarrollo incluye el plan de obras del Acuerdo 527 de 2013 – Cupo de Endeudamiento, correspondiente a veinte (20) proyectos que se propuso financiar parcial (construcción) y totalmente (estudios y diseños, adquisición predial y construcción) a través de recursos de crédito. Los proyectos estaban inicialmente contemplados en el Acuerdo 180 de 2005 y se descartaron de la contribución de valorización, teniendo en cuenta que la capacidad de pago principalmente en las zonas sur, sur-occidental y nor-occidental de las localidades de Bosa, Kennedy y Suba por donde circulan la mayoría de estos proyectos, era mínima y reducida.

Todos los proyectos contemplados cuentan con la etapa de factibilidad adelantada. Para algunos de ellos, se cuenta con un avance significativo en el ciclo de ejecución de los proyectos correspondientes a la elaboración de estudios y diseños y

adquisición predial. Adicionalmente, algunos de los proyectos listados ya se encuentran en etapa de ejecución de obra.

El esquema de financiación de los proyectos contemplados en el presente proyecto de acuerdo involucra parcialmente los recursos del crédito a contratar y los provenientes de la Nación en el marco del Conpes 3677 de 2010, así como otros proyectos complementarios para el mejoramiento de la infraestructura de movilidad de la ciudad cuya financiación depende de la fuente crédito. El esquema contemplado en el mencionado documento Conpes, propone una cofinanciación entre la Nación y el Distrito, para lo cual la Nación adquirió el compromiso de aportar recursos para la ejecución de los proyectos. Por su parte el Distrito Capital debe aportar recursos, para lo cual se ha contemplado el aporte de la sobretasa a la gasolina, de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales vigentes para su destinación. No obstante lo anterior, y dada la magnitud de las inversiones, los aportes de la Nación y del Distrito antes mencionados no son suficientes para apalancar la ejecución de las obras, por lo que se hace necesaria la consecución de recursos adicionales vía endeudamiento.

6. PROYECCIONES DEUDA 2016-2020

A continuación se presenta la estimación de los requerimientos presupuestales de recursos del crédito durante el período 2016 - 2020 contemplados en la solicitud de cupo de endeudamiento, por una suma de $5,039 billones.

Cuadro No. 5
Proyección de necesidades de recursos del crédito
Administración Central

Año	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Monto	2.511	1.022	966	540	-	5.039

Cifras en millones de pesos (constantes 2016)
Fuente: Dirección Distrital de Presupuesto

La composición de la deuda del distrito de acuerdo con la fuente de financiamiento, responde a criterios de la política de endeudamiento y se ajustan a parámetros de diversificación de las fuentes de forma técnica y coherente con la utilización histórica de las mismas, además de la disponibilidad de cupos por parte del sector financiero y la capacidad de absorción de los mercados de capitales.

Cuadro No. 6
Distribución Posibles Fuentes de Financiación
Nuevo endeudamiento

Fuente	Participación
Banca Comercial	36,02%
Emisión de Bonos Internos	23,14%
Banca Multilateral	20,99%
Emisión de Bonos Externos	19,85%
Total	**100,00%**

Fuente: Dirección Distrital de Crédito Público.

Es importante mencionar que una parte fundamental de la estructuración del portafolio de deuda corresponde a la evaluación de los riesgos a los que está expuesto el mismo, lo cual arrojará la necesidad de utilizar instrumentos de cobertura, en lo referente al riesgo de tasa de interés y/o el riesgo tasa de cambio.

6.1. Proyección de los indicadores de endeudamiento de la Ley 358 de 1997 y de la relación Deuda/PIB

De acuerdo con lo establecido por la Ley 358 de 1997 se define la capacidad de pago como *"...el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones"*. El límite establecido por dicha ley se define a través de los siguientes indicadores:

- Existe capacidad de pago cuando la relación entre intereses y ahorro operacional es igual o inferior a 40,0%; donde el ahorro operacional corresponde a los Ingresos Corrientes disminuidos en el valor de los Gastos de Funcionamiento y las Transferencias Pagadas.

$$Capacidad\ de\ pago = \frac{Intereses}{Ahorro\ operacional\ ajustado}$$

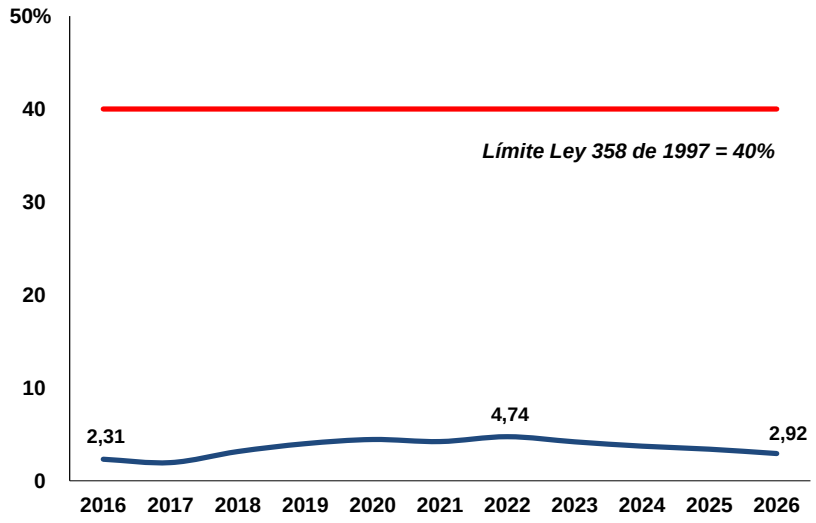
- La sostenibilidad de la deuda está dada por la relación entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes ajustados. La Ley establece que existe capacidad de endeudamiento cuando dicha relación es menor o igual al 80,0%.

$$Sostenibilidad\ de\ la\ Deuda = \frac{Saldo\ de\ la\ Deuda}{Ingresos\ Corrientes\ ajustados}$$

Se ha realizado una evaluación del desempeño de los indicadores incluyendo el endeudamiento destinado a los proyectos establecidos en el Plan de Desarrollo con el

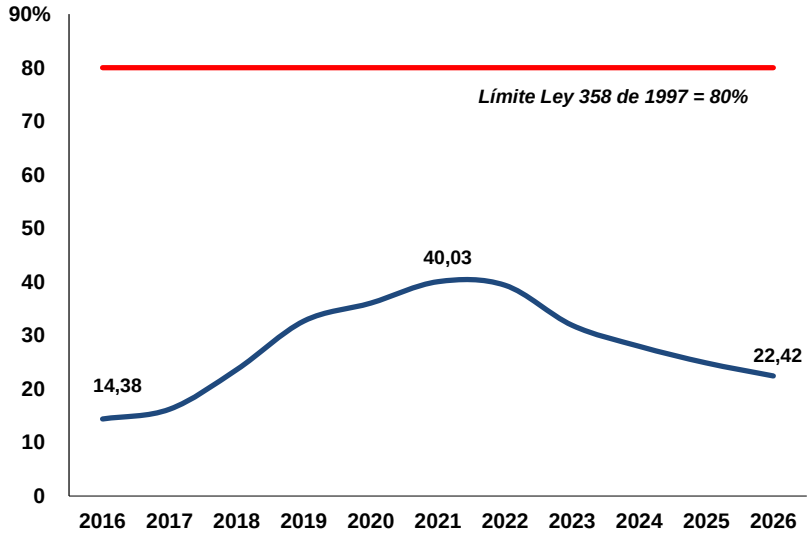
fin de observar el comportamiento de los mismos y el impacto de la nueva deuda en los indicadores a la luz de la Ley 358 de 1997.

Gráfico No. 12. Proyección Capacidad de Pago
(Intereses/Ahorro Operacional 2016-2026)



Fuente: Dirección Distrital de Crédito Público

Gráfico No. 13. Proyección de Sostenibilidad de la Deuda
(Saldo de la Deuda / Ingresos Corrientes 2016-2026)

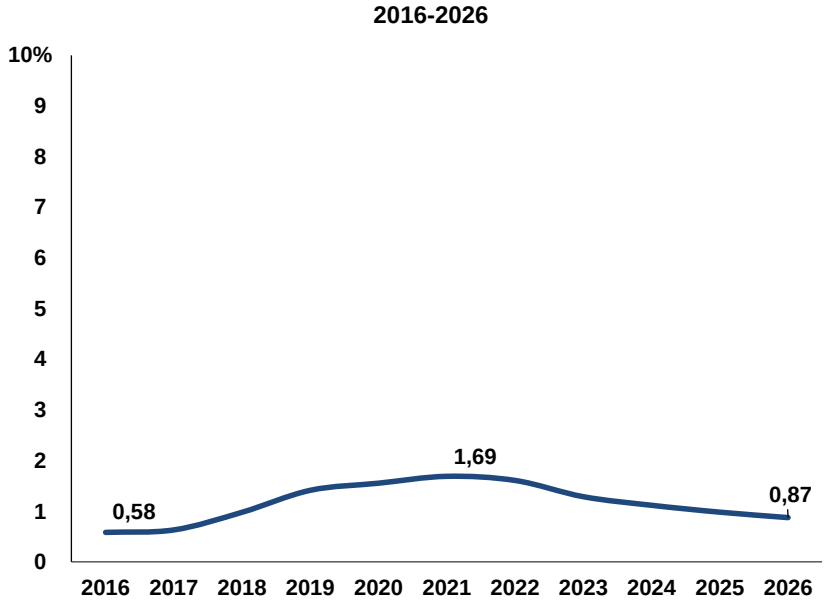


Fuente: Dirección Distrital de Crédito Público

De acuerdo con los gráficos anteriores, los límites establecidos por la Ley 358 de 1997 alcanzarían sus máximos en las vigencias 2021 y 2022, para la sostenibilidad de la deuda (40,03%) y para la capacidad de pago (4,74%) respectivamente, ubicándose por debajo de los niveles máximos permitidos del 40,0% y 80,0%. De lo anterior se puede concluir que el aumento de endeudamiento propuesto se ajusta ampliamente a los requerimientos normativos e incluso deja un margen importante para endeudamiento adicional.

Ahora bien, al aumentar el endeudamiento con las nuevas operaciones de deuda en el ámbito del cupo de endeudamiento solicitado por $5,039 billones, la relación entre el saldo de la deuda y el PIB aumentaría alcanzando su máximo en el año 2021 (1,69%).

Gráfico No. 14. Saldo Deuda / PIB



Fuente: Dirección Distrital de Crédito Público

7. CALIFICACIONES DE RIESGO

La Secretaría Distrital de Hacienda, DDCP, tiene como objetivo fundamental la financiación de los proyectos de inversión contemplados en el plan de desarrollo, para lo cual tiene la opción de conseguir los recursos necesarios a través del mercado financiero o del mercado de capitales.

Dado lo anterior, es necesario dar confianza a los prestamistas e inversionistas del mercado de valores, por ende, se hace imperante brindar información veraz y objetiva no solo por parte del emisor mismo, sino la analizada por un ente independiente e imparcial que tenga la idoneidad de evaluar la situación financiera del Distrito Capital y determinar así, la capacidad de la ciudad para cumplir con las obligaciones financieras asociadas a las operaciones de crédito actuales y futuras, necesarias para dar cumplimiento a los proyectos de inversión que contengan recursos del crédito. Adicionalmente, es necesario acatar las directrices de lo estipulado en el artículo 16 de la Ley 819 de 2003, donde se ordena que las entidades territoriales cuenten con la opinión especializada por parte de una Sociedad Calificadora o Calificación.

En relación con la calificación de riesgo de Bogotá, la ciudad sigue manteniendo en escala local el nivel máximo (AAA) por más de 10 años consecutivos en lo referente al Programa de Emisión y Colocación y a la calificación de Bogotá D.C. como “Sujeto de

Crédito" según lo establecido en la Ley 819 de 2003, estando vigente el reporte anual publicado el 24 de agosto de 2015 por Fitch Ratings Colombia en el cual enfatiza, entre otras, una "Gestión Fiscal Sólida" y "Política Prudente de Endeudamiento". Así mismo, en el plano internacional, la calificadora Moody's, ratificó la calificación "Baa2" tanto en moneda local como en moneda extranjera y destacó en su reporte "una economía local diversificada, que se sustenta en una productiva base de ingresos propios y una sólida posición de liquidez". Por su parte la Calificadora Standard & Poor's mantiene la calificación en "BBB-", con una perspectiva estable y evalúa la administración financiera de Bogotá como satisfactoria, enfatizando el buen desempeño presupuestal. Con respecto al endeudamiento para la financiación de nuevos gastos de inversión, señala que será moderado y que no tendrá un impacto negativo en la calificación. Tanto Moody's como Standard & Poor's publicaron sus reportes en diciembre de 2015. Finalmente, Fitch Ratings México S.A., mantuvo la calificación de la ciudad en "BBB" a escala global y en "BBB+" en moneda local, en su reporte del pasado 24 de agosto de 2015.

En síntesis, la calificación otorgada a la deuda pública de la ciudad de Bogotá y los favorables conceptos entregados por las diferentes sociedades calificadoras, le conceden al mercado de inversionistas local e internacional un positivo mensaje frente a la salud financiera del Distrito Capital.

Cuadro No. 7 Calificaciones de Riesgo

Sociedad Calificadora de Valores	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Perspectiva	Último reporte
Internas								
Fitch Ratings Colombia S.A.	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	Estable	ago-15
Externas								
Standard and Poor's								
Moneda Extranjera	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	Estable	dic-15
Moneda Legal	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	Estable	dic-15
Fitch								
Moneda Extranjera	BB+	BBB-	BBB-	BBB-	BBB	BBB	Estable	ago-15
Moneda Legal	BBB-	BBB	BBB	BBB	BBB +	BBB +	Estable	ago-15
Moody's								
Moneda Extranjera	Baa3	Baa3	Baa3	Baa3	Baa2	Baa2	Estable	dic-15
Moneda Legal	Baa3	Baa3	Baa3	Baa3	Baa2	Baa2	Estable	dic-15

Fuente: Dirección Distrital de Crédito Público.

8. ANÁLISIS DEL ALCANCE DEL ARTICULADO PROPUESTO

En el Proyecto de Acuerdo se propone el siguiente articulado:

1 y 2. Autorizar un cupo de endeudamiento para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital, así como liberar el saldo no comprometido presupuestalmente del Acuerdo Distrital 527 de 2013.

"**ARTÍCULO PRIMERO:** Autorizar un cupo de endeudamiento global y flexible para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital en la suma de DOS BILLONES SEISCIENTOS TRES MIL CIENTO SESENTA Y OCHO MILLONES DE PESOS DE 2016 ($2.603.168.000.000) o su equivalente en otras monedas, con el fin de armonizar y financiar las inversiones del Plan de Desarrollo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Libérese el saldo no comprometido presupuestalmente de del Acuerdo Distrital 527 de 2013 por la suma de DOS BILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES DE PESOS ($2.435.557.000.000) o su equivalente en otras monedas, con el fin de armonizar y financiar las inversiones del Plan de Desarrollo.

En consecuencia, el total del cupo de endeudamiento global y flexible autorizado por los artículos 1 y 2 del presente Acuerdo para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital asciende a la suma de CINCO BILLONES TREINTA Y OCHO MIL SETECIENTOS VEINTICINCO MILLONES DE PESOS DE 2016 ($5.038.725.000.000) o su equivalente en otras monedas."

Explicación:

Estos artículos autorizan un endeudamiento por un monto de $2.603.168.000.000, así como la liberación del saldo no comprometido presupuestalmente del Acuerdo Distrital 527 de 2013 por la suma de $2.435.557.000.000, para un cupo total de endeudamiento autorizado mediante el presente Acuerdo por la suma de $5.038.725.000.000, con el fin de permitirle a la Administración celebrar operaciones de crédito público y asimiladas, como parte de la Estrategia de Financiamiento para el Plan de Desarrollo "Bogotá Mejor para Todos". Esta autorización está contemplada dentro de las atribuciones con que cuenta el Honorable Concejo Distrital, especialmente las definidas en el artículo 12 numeral 17 y en el artículo 13 del Decreto Ley 1421 de 1993.

Como parte de la financiación del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”, la presente exposición de motivos contempla la suma de $5,039 billones provenientes de recursos del crédito. Es importante resaltar que la solicitud de cupo de endeudamiento se realiza por la totalidad del monto como fuente recursos del crédito contemplado en el Plan de Desarrollo, es decir, por la suma $5,039 billones, por cuanto contar con un cupo de endeudamiento global para ser ejecutado en varias vigencias, permite a la Administración disponer de un horizonte de planeación razonable para acceder en mejores condiciones a los recursos del crédito, a través de las distintas fuentes internas y externas, así como para mitigar los riesgos financieros implícitos del portafolio de deuda del Distrito Capital. Lo anterior, en concordancia con lo establecido en el artículo 63 del Acuerdo 24 de 1995 referente a que el Concejo autorizará el cupo de endeudamiento mediante la fijación de un cupo global.

Cabe mencionar que los empréstitos con la banca multilateral, que ofrecen condiciones de plazo y de tasa de interés acordes con el perfil de la deuda del Distrito Capital, requieren para iniciar su proceso de negociación el contar con la disponibilidad previa de un cupo de endeudamiento suficiente que soporte dichas operaciones ante las distintas entidades multilaterales, tal y como lo dispone el Documento Conpes 3119 de junio de 2001, en el cual se establece la estrategia general de endeudamiento de la Nación y las entidades públicas con la banca multilateral y bilateral.

De igual manera, para que la Administración tenga la posibilidad de utilizar una de sus principales fuentes de financiación como es el “Programa de Emisión y Colocación de Bonos de Deuda Pública Interna – PEC”, debe contar con disponibilidad de cupo de endeudamiento.

Finalmente, los requerimientos en el diseño, estructuración, proceso de autorización y negociación de las operaciones de crédito público que proyecta realizar el Distrito Capital, comparables proporcionalmente con las realizadas por la Nación, requiere de la disponibilidad de un cupo de endeudamiento global que le permita la ejecución de su Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo.

A partir de las anteriores consideraciones, se requiere la autorización de un cupo de endeudamiento por la suma de $5,039 billones, lo cual permitirá a la Administración contar con los recursos para financiar, parcialmente, el Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”.

Se hace expreso en el articulado del proyecto que el cupo de endeudamiento solicitado comprende los saldos no utilizados de la autorización del Acuerdo 527 de

2013 por valor de $2,436 billones, de conformidad con los establecido en el artículo 135 del Acuerdo Distrital 645 de 2016.

De la misma manera se establece en el parágrafo de este artículo que la Administración Distrital dará continuidad a los proyectos financiados con los mencionados cupos de endeudamiento.

Esta regla tiene como fundamento lo establecido, por una parte, en el artículo 3º de la Ley 152 de 1994, Orgánica de los planes nacional y territoriales de Desarrollo, según el cual, “Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos tengan cabal culminación” (Principio de continuidad).

Por la otra, el artículo 135 del Acuerdo Distrital 645 de 2016, “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016-2020 “BOGOTA MEJOR PARA TODOS”, que establece justamente que el cupo de endeudamiento necesario para la financiación de este plan, deberá armonizarse con los cupos autorizados con anterioridad, por parte del Concejo de la Ciudad.

3. Utilización del cupo de endeudamiento:

“**ARTÍCULO TERCERO:** El cupo de endeudamiento que por el presente se autoriza, puede ser utilizado mediante la realización de las diversas operaciones de crédito público y asimiladas, autorizadas en la ley, de acuerdo con la evaluación económica y de conveniencia que realice el Gobierno Distrital y dando cumplimiento a las disposiciones legales vigentes sobre la materia.”

Explicación:

El presente artículo hace referencia a la utilización del monto máximo de endeudamiento autorizado mediante este Acuerdo, a través de la celebración de operaciones de crédito público y asimiladas definidas en la Ley 80 de 1993 y el Decreto 1068 del 2015, las cuales definen los instrumentos de endeudamiento que pueden ser utilizados por las entidades estatales.

Frente al particular y en concordancia con lo establecido en las normas antes señaladas, los recursos del crédito estimados se esperan obtener principalmente a través de empréstitos con la banca multilateral, banca comercial local y externa, créditos de proveedores y la colocación de títulos de deuda pública en el mercado internacional y local, entre otros. Para lo anterior, la Administración dará cumplimiento a la normativa vigente sobre la materia y en particular a los lineamientos de gestión del portafolio de deuda, los cuales buscan disminuir los riesgos asociados a la contratación de deuda, así como la reducción del servicio de la misma.

4. Otorgamiento de garantías y contragarantías:

"**ARTÍCULO CUARTO:** Para la ejecución de lo dispuesto en este Acuerdo, el Distrito Capital podrá otorgar las garantías y contragarantías a que hubiese lugar y efectuar las modificaciones presupuestales correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por la Ley y las demás normas vigentes. Así mismo, podrá adelantar las modificaciones de los actos y contratos relativos a las operaciones de crédito público, asimiladas, de manejo de deuda y conexas a las anteriores."

Explicación

El proceso de estructuración, negociación y contratación del endeudamiento público, tiene implícito el cumplimiento de algunos requisitos tales como el otorgamiento de garantías o contragarantías para amparar el riesgo derivado de las obligaciones financieras, para lo cual la Administración debe contar con la facultad de su otorgamiento. Tal es el caso, de lo dispuesto en las normas que rigen el sector financiero, las cuales definen las cuantías máximas de cupos individuales que pueden otorgar los establecimientos de crédito, así como el requisito establecido en las normas de operaciones de crédito público, sobre la constitución de contragarantías adecuadas, para acceder a la garantía de la Nación, en operaciones de endeudamiento externo. Así mismo, dentro del proceso de ejecución de las operaciones de crédito público asimiladas, de manejo de deuda y conexas a las anteriores, se pueden presentar ajustes dentro del marco general del programa, que conlleven a modificaciones contractuales.

5. Cumplimiento normas de endeudamiento

"**ARTÍCULO QUINTO**: La contratación de operaciones de crédito público y asimiladas que realice la Administración con base en la autorización otorgada mediante el presente Acuerdo, deberá sujetarse a lo establecido en la Ley 358 de 1997, y demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, y las normas vigentes sobre la materia."

Explicación:

Con este artículo se reafirma la obligación de la Administración de dar cumplimiento a la normatividad vigente sobre el endeudamiento territorial, cuyo objetivo es buscar que a través de estructuras financieras sanas, se alcancen niveles de endeudamiento sostenibles que no comprometan la estabilidad financiera de la entidad y a su vez permitan obtener niveles de desarrollo acordes con las necesidades de la población.

En virtud de lo anterior, el Distrito Capital seguirá adelantando programas de inversión con recursos del crédito, en concordancia con lo estipulado en el Artículo 2 de la Ley 358 de 1997, que señala: *"(...) Las operaciones de crédito público de que trata la presente ley deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión"*.

6. Vigencia y aplicación del Acuerdo:

"**ARTÍCULO SEXTO:** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación."

9. CONSIDERACIONES FINALES

El Gobierno Distrital, en cumplimiento del artículo 135 del Acuerdo Distrital 645 de 2016, Plan de Desarrollo 2016-2020 BOGOTA MEJOR PARA TODOS, solicita al Concejo de Bogotá D.C. la autorización de un cupo de endeudamiento global y flexible de $2,603 billones para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital, así como la liberación de saldo no comprometido presupuestalmente del Acuerdo 527 de 2013 por la suma de $2,436 billones de tal manera que éste se armonice con el nuevo endeudamiento, de conformidad con los establecido en el artículo 135 del Acuerdo Distrital 645 de 2016, "Por el cual se adopta el Plan de

Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos”. En consecuencia, el nuevo cupo de endeudamiento global y flexible ascenderá a la suma de $5,039 billones.

En consideración a los argumentos expuestos en la presente Exposición de Motivos, el Alcalde Mayor de Bogotá D.C. se somete a consideración del Honorable Concejo de Bogotá D.C. el presente Proyecto de Acuerdo, “Por el cual se autoriza el cupo de endeudamiento para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital”, con el propósito de contar con un cupo de endeudamiento de $5,039 billones.

Estaremos atentos a suministrar la información adicional que requieran para el análisis y la decisión de autorización así como de los demás aspectos de la política fiscal del Distrito Capital.

De los Honorables Concejales,

ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO
Alcalde Mayor

JOSÉ ALEJANDRO HERRERA LOZANO
SECRETARIO DISTRITAL DE HACIENDA (E)