



## CIRCULAR No 04 / 04

**PARA:** SECRETARIOS DE DESPACHO, DIRECTORES Y GERENTES DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES, SOCIEDADES LIMITADAS O POR ACCIONES PÚBLICAS Y EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO; RECTOR ENTE AUTÓNOMO UNIVERSITARIO, VEEDOR, CONTRALOR, PERSONERO Y ALCALDES LOCALES

**DE:** MARTHA HERNÁNDEZ ARANGO  
Directora Distrital de Presupuesto

**FECHA:** Marzo 31 de 2004

**ASUNTO:** LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PRESUPUESTAL VIGENCIA FISCAL 2005

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 714 de 1996, adjunto el documento que contempla los Lineamientos de Política para la Programación Presupuestal de la vigencia 2005, que fueron estudiados y analizados por el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal – CONFIS, en la reunión No 5 de marzo 29 de 2004 e impartidos por el Alcalde Mayor de Bogotá.

Como complemento y desarrollo de estos Lineamientos de Política Presupuestal, la Secretaría de Hacienda – Dirección Distrital de Presupuesto enviará en los próximos días a las entidades, de acuerdo a su naturaleza, directrices específicas como el calendario de programación presupuestal; las variables macroeconómicas para la proyección de los ingresos y gastos y demás instructivos que se produzcan en desarrollo de este proceso presupuestal.

Elaboró: Piedad Muñoz Rojas





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.

## LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO ANUAL DE LA VIGENCIA FISCAL 2005

### 1. INTRODUCCIÓN

Hacer de Bogotá una ciudad moderna y humana con un desarrollo equilibrado y sostenible entre lo social y lo económico, requiere de una estructura óptima en el nivel de inversiones y de una ejecución adecuada para que con los recursos que se dispongan y un manejo responsable de las finanzas se puedan atender las prioridades de la población, específicamente aquellas que están relacionadas con los crecientes problemas sociales como la pobreza y la exclusión.

Para ello, es importante tener en cuenta las directrices que regirán la actuación pública durante este Gobierno y que están definidas en las políticas generales del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas “Bogotá Sin Indiferencia, Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”, las cuales comprenden la intervención social integral, integración social, perspectiva de mujer y género, participación, control social y rendición de cuentas, cambio cultural, integración territorial para la sostenibilidad, generación de riqueza colectiva e intervención para la equidad.

Para atender las inversiones dirigidas al sector social y satisfacer las necesidades de la población, específicamente las que están relacionadas con la pobreza y la exclusión, sin descuidar por supuesto las inversiones en infraestructura, hay que tener en cuenta que el Plan de Desarrollo contempla inversiones estructuradas en tres ejes básicos:

- a) **Eje Social:** con el cual se crearán condiciones sostenibles para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, con el propósito de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, potenciar el desarrollo autónomo, solidario y corresponsable de los ciudadanos, con prioridad en las personas, y comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad.
- b) **Eje Urbano regional:** con el cual se desarrollará un entorno ambiental y socialmente sostenible, equilibrado en la distribución de la infraestructura, competitivo en la producción, integrado en su territorio y que contribuya al crecimiento económico, la equidad y la inclusión social.
- c) **Eje de Reconciliación:** con el cual se desarrollará una institucionalidad pública y una organización ciudadana que propicie y dinamice una cultura de solidaridad, la inclusión, la participación, el control social, la responsabilidad, el respeto a la vida y la resistencia civil contra la violencia.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.

Adicionalmente, el Plan de Desarrollo contempla un objetivo de Gestión Pública el cual se centra en la Gestión Pública Humana, Sostenible y Eficaz mediante el cual se fortalecerá la gestión institucional para desarrollar aún más la organización distrital y avanzar hacia la inclusión social y la satisfacción progresiva de los derechos.

Por lo anterior, el presupuesto para el año 2005 deberá estar acorde con las políticas y objetivos generales del Plan de Desarrollo y deberá mantener todos los esfuerzos para hacer de Bogotá una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado Social de Derecho y que brinde una alta calidad de vida a sus habitantes. Por otra parte, deberá reflejar criterios con los que se pretende hacer más eficiente y responsable el manejo de las finanzas distritales y reflejar los principios básicos de esta administración: solidaridad, respeto, probidad y equidad.

Dentro de este marco de acción, la presupuestación y la gestión financiera de las entidades mantendrán los principios fundamentales de probidad y responsabilidad.

**Principio de probidad.** Consiste en actuar con rectitud en el ejercicio de lo público y en la administración y manejo de los recursos públicos, fortaleciendo los mecanismos de rendición de cuentas, veeduría y control ciudadano, para garantizar la mayor cercanía de quienes habitan la ciudad a las acciones y resultados de la gestión del Estado.

**Principio de Responsabilidad.** La responsabilidad no es solo de las agencias ejecutoras, sino también del ente responsable de las finanzas y del ente distrital de planeación, lo cual implica proyecciones realistas de mediano plazo que generen confianza y un mayor nivel de predicción en el flujo de recursos.

En este sentido, se deberán elaborar presupuestos realistas, presupuestar todos los gastos de mantenimiento, estimar todos los gastos contingentes y definir mecanismos técnicos claros en la cuantificación de lo que se debe apropiar por este concepto en cada vigencia fiscal de acuerdo con su exigibilidad y probabilidad de ocurrencia. Asegurar que al momento de aprobación y/o programación de un proyecto de inversión, se realice una estimación cuidadosa de las necesidades de recursos corrientes y se establezcan el cronograma correspondiente y sus fuentes de financiamiento, y que esta información forme parte integral del proceso y documentación presupuestal. Así mismo, realizar un mayor control en la ejecución para evitar grandes montos de reservas presupuestales.

Adicionalmente, se deberá utilizar el Presupuesto Orientado a Resultados (POR) a través de una integración entre un presupuesto que refleje la entrega de productos, bienes y servicios, con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) a efectos de lograr más eficiencia en las herramientas de planeación a mediano y largo plazo. El POR articula el gasto de inversión



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.**

y funcionamiento de las entidades en términos de los bienes y servicios que entregan y los beneficios que esperan generar. El MGMP implica disponer de proyecciones de ingresos y gastos confiables para conocer el costo de mantener coberturas, así como el costo de sostener la inversión actual y las demandas futuras y el costo a futuro de las políticas actuales.

## **2. IMPACTO DE LA LEY 819 DE 2003 Y EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO**

El Marco Fiscal de Mediano Plazo es una herramienta que permite obtener una visión de las necesidades de financiamiento a mediano plazo, así como también las acciones y metas específicas para realizar los pagos y las inversiones programadas. Incluye también un análisis de los resultados de la vigencia fiscal inmediatamente anterior.

Con la Ley 819 de 2003, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) se constituyó en un referente para la elaboración del presupuesto y es un requisito para su elaboración y presentación. De igual manera es de obligatorio cumplimiento presentar las proyecciones del superávit primario<sup>1</sup> y las estrategias para cumplirlo.

En cumplimiento de esta Ley, las entidades deberán incluir en el Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP, la evaluación y los resultados fiscales en el período anterior, el nivel de deuda pública y su sostenibilidad, el plan financiero proyectado, el superávit primario y la información relacionada con los pasivos pensionales y de cesantías y los pasivos contingentes de la Administración Distrital.

El MFMP debe contener como mínimo:

- a) El Plan Financiero.
- b) Las metas de superávit primario así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad.
- c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución.
- d) Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior: este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública.

---

<sup>1</sup> Se entiende por Superávit Primario, al valor positivo que resulte de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para la Nación) y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial. Es importante precisar, que para el caso del Distrito Capital se incluyen como ingresos corrientes las transferencias recibidas.



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.**

- e) Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior.
- f) Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial.
- g) El costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior.

Por lo anterior, todas las entidades deberán preparar y enviar la información requerida a la Secretaría de Hacienda – Dirección Distrital de Presupuesto, para presentar el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Distrito Capital en el Anteproyecto de Presupuesto de la Vigencia 2005.

## **2.1 Reservas Presupuestales**

El artículo 8 de la Ley establece dentro de la reglamentación a la programación presupuestal la coherencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Concejo puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente. En este sentido, en los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes.

Para dar cumplimiento a lo anterior, la Ley estableció un período de transición, así: el treinta por ciento (30%) de las reservas que se constituyan al cierre de la vigencia fiscal del 2004 se atenderán con cargo al presupuesto del año 2005. A su vez, el setenta por ciento (70%) de las reservas del Presupuesto que se constituyan al cierre de la vigencia fiscal de 2005 se atenderán con cargo al presupuesto del año 2006. Para lo cual, el Gobierno Nacional y los Gobiernos Territoriales, respectivamente harán por decreto los ajustes correspondientes.

## **2.2 Vigencias Futuras**

El artículo 12 de la Ley 819 de 2003, establece que las vigencias futuras de las entidades territoriales serán impartidas por el Concejo a iniciativa del Gobierno Local y previa autorización del CONFIS territorial, las cuales se podrán autorizar cuando su ejecución se inicie con el presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando: a) El monto máximo de las vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas del Marco fiscal de Mediano Plazo; b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se cuente con una apropiación del 15% en la vigencia fiscal en las cuales sean autorizadas; y, c) Cuando se



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.**

trate de proyectos que conlleven inversión nacional se debe obtener concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

Adicionalmente, los proyectos objeto de las vigencias futuras deberán estar incluidos en el Plan de Desarrollo Distrital y además, al sumar todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento, no podrán exceder la capacidad de endeudamiento del Distrito o de la Empresa.

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

### **3. CRITERIOS PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO**

Para mantener la solidez de las finanzas, la administración ha orientado sus políticas económicas al fortalecimiento y generación de ingresos y cultura de racionalización del gasto mediante programas y acciones encaminados a Gestión Antievasión, mayor control en la ejecución del gasto, priorización y reorientación de las inversiones, estrategia óptima de endeudamiento, recursos del crédito, cofinanciación y participación local, cooperación internacional y un responsable manejo del riesgo y las contingencias. Así mismo, se gestionarán recursos ante la Nación para proyectos estratégicos de la ciudad y se trabajará conjuntamente para la regionalización de políticas que permitan el uso y utilización de instrumentos de financiamiento nacional.

#### **3.1 Objetivos para el fortalecimiento de los ingresos**

Bogotá debe continuar fortaleciendo sus ingresos permanentes para financiar las inversiones y hacerlas sostenibles en el mediano y largo plazo. En este sentido, se intensificarán las gestiones para incrementar el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias mediante programas encaminados a ejercer un mayor control a la evasión y morosidad, actualización de las bases gravables, reglamentación y cobro de ingresos por plusvalía y publicidad exterior visual y otras gestiones de consecución de recursos relacionadas con los medios de declaración y pago.

##### **3.1.1 Fortalecimiento de ingresos**

- Mayor control a la evasión y morosidad, mediante el fortalecimiento de la gestión de fiscalización (Plan Antievasión).
- Fortalecimiento de la Administración Tributaria: mejorar el modelo de atención y diversificación de alternativas de pago a contribuyentes y descentralizar la atención tributaria: Supercades.



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.**

- Actualización de bases gravables: aumentar la precisión en los procesos de actualización catastral (todo propietario paga lo que le corresponde) y mantener la política de acercamiento de bases gravables de impuestos a la propiedad, a valores de mercado.
- Acuerdo con los gremios y la ciudadanía en un Pacto por el Tesoro: fortalecer programas de cultura tributaria, incentivando a los gremios, empresarios, comunidades y contribuyentes a cumplir oportunamente con sus obligaciones.
- Reglamentación y cobro otros ingresos: Cobro del impuesto a la publicidad exterior visual y de la participación en plusvalía.
- Otras gestiones: no propiciar exenciones ni tratamientos preferenciales de carácter tributario y revisar el Sistema de Valorización existente para que sea más eficiente y equitativo.

### **3.1.2. Recuperación de cartera**

Se reorientará la gestión de cobro a través de la implementación de protocolos para la clasificación de información de cartera, del Manual de Control y Ejecución de Obligaciones morosas, se realizará saneamiento de la cartera (Ley 716 de 2001) y se trabajará con las centrales de riesgo como mecanismo coercitivo para el cumplimiento de obligaciones tributarias.

Así mismo, se deberán adoptar estrategias eficientes para el proceso y gestión de cobro de cartera morosa, en donde se efectúen depuración de saldos, actualización y fortalecimiento de las bases de datos, cobro persuasivo, entre otras actividades, que faciliten su recuperación y permitan proyectar ingresos de manera real por este concepto.

### **3.1.3 Cofinanciación y participación local**

La inversión en las localidades se optimizará a través de esquemas de cofinanciación entre el gobierno distrital y los gobiernos locales, en los que se potencializarán los recursos de los Fondos de Desarrollo Local como contrapartidas, en proyectos de gran impacto social.

Se fomentará la vinculación y participación activa del sector privado, especialmente aquel que tenga presencia o participación económica en la zona, y que contribuya al desarrollo y la generación de empleo.

Se deberán potenciar mecanismos tales como la complementariedad, la subsidiariedad y la concurrencia de las localidades y las entidades sectoriales de la Administración Distrital



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.**

para la prestación de servicios o generación de bienes destinados a poblaciones vulnerables y/o en condiciones especiales.

Adicionalmente, se deberán promover la celebración de Convenios entre localidades cercanas o con necesidades afines, para ejecutar proyectos de impacto en áreas de influencia común, obteniendo ahorros a escala.

### **3.1.4 Buscar fuentes adicionales de ingresos**

Se deberán buscar fuentes adicionales de ingresos que permitan mantener los niveles de inversión que requiere la ciudad. Para ello, se gestionarán recursos para proyectos estratégicos de la ciudad mediante la concertación de criterios públicos y privados para la regionalización de políticas que permitan el uso de instrumentos de financiamiento nacional y la realización de convenios interadministrativos tanto para Bogotá como para la Región.

Se deberán coordinar y fortalecer los esfuerzos entre el Gobierno Distrital y las Localidades para la gestión de convenios de cooperación técnica internacional y la participación del sector privado.

Se vinculará más activamente a la ciudadanía, los particulares, los organismos internacionales, el sector privado y en general a todas aquellas personas naturales y jurídicas para realizar donaciones mediante el esquema de aportes voluntarios “Bogotá Sin Hambre”, entre otras, que permitirá financiar proyectos específicos y que son prioritarios para el beneficio de los bogotanos. En este sentido, se realizarán convenios con entidades financieras para recibir los aportes que financiarán proyectos prioritarios en sectores sociales y de infraestructura.

Los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, las Sociedades por acciones y las Empresas Sociales del Estado, deben hacer esfuerzos para su auto-sostenibilidad, mediante la generación de mayores recursos propios, que les permitan financiar sus gastos y destinar un margen a la inversión.

## **3.2 Criterios para la programación de los ingresos**

### **3.2.1 Supuestos macroeconómicos**

Para la vigencia 2005 se presentarán las proyecciones de las principales variables de la economía como son tasa de crecimiento del PIB de Bogotá, inflación, tasa de cambio nominal fin de período y DTF.

Para la proyección del PIB de Bogotá se utilizará el Modelo de Proyecciones y Consistencia Macroeconómica mediante el cual se puede estimar el nivel de producción de cada rama de actividad económica. La estimación considera además del comportamiento



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.**

histórico de la oferta, los acontecimientos de corto plazo y el efecto sobre los mismos derivado de las eventuales medidas de política económica nacional.

De igual manera, se realizarán ejercicios de consistencia entre los gastos públicos distritales tanto de funcionamiento como de inversión y su influencia en el PIB, a través de los agregados de consumo público distrital e inversión pública distrital.

En cuanto a la tasa de inflación, la devaluación nominal fin de período y la DTF se utilizarán las metas del Gobierno Nacional, expresadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público del Departamento Nacional de Planeación en cumplimiento de la Ley 819 de 2003. La proyección de la tasa de cambio nominal se determinará con la devaluación nominal esperada para el año 2005.

### **3.2.2 Ingresos corrientes**

La estimación del recaudo de los diferentes impuestos se realizará de acuerdo con la metodología de bases gravables y su relación con el comportamiento de la actividad económica a la que está asociado cada tributo.

Adicionalmente se tendrán en cuenta los recursos adicionales que se obtendrían por efecto de la gestión de control a la evasión.

### **3.3 Objetivos de Priorización de Gastos y Presupuestación de todas las Obligaciones**

Es de particular interés del Gobierno Distrital estimar las repercusiones financieras de los proyectos sobre los presupuestos futuros y proveer recursos para financiarlos. Por lo tanto, las acciones estarán encaminadas hacia los siguientes propósitos:

- Asignar los recursos de acuerdo con las prioridades del Plan de Desarrollo y orientarlos al cumplimiento de las metas establecidas en el mismo.
- Proyectar los gastos corrientes teniendo como límite lo exigido por la Ley de Saneamiento Fiscal.
- Continuar con el control a la ejecución del presupuesto, teniendo como principio básico la “responsabilidad en la asignación de gastos para mantener y sostener la ciudad moderna y humana”, de tal forma que se permita no sólo entregar bienes, servicios y beneficios a la comunidad, sino además, garantizar que la asignación se efectúe de manera eficaz, manteniendo la sostenibilidad de las finanzas de la ciudad. Se implementará la “*Cultura de racionalización del gasto*”, mediante la cual se generará conciencia colectiva del uso eficiente de los recursos, incluyendo el talento humano como factor clave en el proceso de racionalizar los gastos y priorizar las inversiones y lograr que la eficiencia y la eficacia, se conviertan en prioridades institucionales.



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.**

Esta *cultura de racionalización del gasto* generará ahorros en el gasto público distrital, permitiendo financiar mayor número de programas y proyectos de inversión social.

- Las políticas de austeridad y eficiencia en el gasto señaladas en la Directiva 01 de 2001, de la Alcaldía Mayor siguen vigentes; sin embargo el Gobierno Distrital continuará en su empeño, de mantener y fortalecer la cultura del ahorro en gastos corrientes. Para el efecto diseñará unas políticas y estrategias que fortalecerán la cultura de la austeridad, mejorarán el control en los gastos y la estandarización del trabajo, buscando con ello fortalecer la gestión pública humana, sostenible y eficaz, orientada a resultados en condiciones razonables de costos.
- Identificar y estimar los gastos recurrentes, como aquellos que tienen la característica de su permanencia en el tiempo y que son indispensables para operar y mantener tanto las diversas obras de infraestructura como las inversiones sociales del Distrito<sup>2</sup>. El principio que se regirá en este presupuesto con respecto a los gastos recurrentes es el de asignar prioritariamente los recursos al cubrimiento de todas las necesidades de operación y mantenimiento de los proyectos existentes y sólo en caso de quedar remanentes, éstos se destinarán a nuevas inversiones.
- Ajustar los gastos de inversión, con el objeto de lograr mayor efectividad en la generación de bienes y servicios que satisfagan las expectativas y necesidades de la ciudadanía. Esta puede lograrse si se da especial énfasis al Principio de la Especialización, según el cual los gastos inherentes a cada proyecto y sus actividades deben estar directamente relacionados con el objeto y metas programadas.

### **3.4 Criterios para la programación de los gastos**

En la Programación del Presupuesto de Gastos para la vigencia 2005 se deberá enfatizar en la priorización y reorientación de las inversiones de manera equitativa para dar mayor espacio al cubrimiento de las necesidades sociales de la población de la ciudad. Así mismo, se deberá realizar un análisis muy cuidadoso de los recursos de inversión que hoy el Distrito maneja para atender los conceptos de gasto para nuevos proyectos que representan infraestructura y ampliación de coberturas en diferentes sectores e identificando los recursos disponibles, dando prioridad a inversión en proyectos de impacto social y continuando con proyectos de infraestructura, manteniendo siempre el manejo responsable de las finanzas distritales.

---

<sup>2</sup> Los gastos recurrentes corresponden a aquellos que se generan regularmente, año tras año y son los asociados con las inversiones ya realizadas. En el caso de la inversión física, debe entenderse por gastos recurrentes aquellos dirigidos hacia el mantenimiento, operación y rehabilitación, los cuales son en gran medida proporcionales a la antigüedad de la inversión. Así mismo, también constituyen gastos recurrentes los derivados de la inversión en capital humano, ya que genera gastos corrientes o permanentes que deben ser asumidos en las vigencias siguientes; por ejemplo, los gastos en las nóminas en educación, salud y bienestar social.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.

De otra parte, se deben tener presentes las disposiciones del Código Disciplinario Único definidas en la Ley 734 de 2002, que contemplan tanto derechos y deberes de los servidores públicos, como prohibiciones y sanciones cuando se cometan faltas disciplinarias. En el tema presupuestal, dicho Código establece faltas gravísimas que ameritan una sanción tales como no incluir las apropiaciones para atender las obligaciones adquiridas; utilizar indebidamente las rentas de destinación específica; asumir compromisos sin apropiación o en exceso del saldo disponible y del PAC autorizado, no adoptar las acciones establecidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, cuando las apropiaciones de gasto sean superiores al recaudo efectivo de los ingresos y no efectuar oportunamente los pagos por cesantías, aportes y seguridad social, entre otras. En consecuencia, las entidades deben velar por el cumplimiento de las normas presupuestales y legales.

### 3.4.1 Gastos de funcionamiento

Los gastos de funcionamiento deberán calcularse real y objetivamente con base en los gastos mínimos esenciales para la operación de la entidad.

#### a. Servicios Personales

- **Incremento salarial:** En la Administración Central el incremento salarial será fijado por el Alcalde Mayor, conforme a los límites máximos que fije el Gobierno Nacional y en especial considerando lo establecido en la Ley 4ª de 1992 y la sentencia de la Corte Constitucional C – 1017 de 2003. El incremento salarial aplicable a las entidades descentralizadas será adoptado por sus juntas directivas y tendrá como límite máximo el aprobado para la Administración Central; al respecto, es importante que las entidades del nivel descentralizado sigan la directriz impartida en estos lineamientos. Para el caso de las convenciones colectivas que beneficien a los trabajadores oficiales distritales, las negociaciones se realizarán bajo las directrices que determine el CONFIS Distrital, cuando la convención actual no esté vigente para el 2005.
- **Cesantías:** según lo establecido en la Ley 244 de 1995, las entidades deberán calcular y proyectar el pago de cesantías de los servidores públicos dentro de los términos previstos. Para tal efecto, se deberán poner en práctica estrategias que permitan provisionar las cesantías y en tal sentido, tener clara la presupuestación de las mismas tanto en el presupuesto del 2005 como en presupuestos futuros.
- **Pensiones:** La Ley 549 de 1999 prevé que las entidades territoriales deben cubrir el valor de los pasivos pensionales. En este sentido, las entidades deberán realizar los estudios actuariales para determinar el monto del pasivo y proyectar la financiación del mismo. El Presupuesto deberá incluir información sobre los cálculos actuariales recientes de pensiones y cesantías de todas las entidades, y sobre las reservas para



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.

cumplir con esas obligaciones. Así mismo, se provisionarán más recursos para fondear el Fondo de Pensiones de Bogotá, lo cual reflejará un manejo más responsable de las finanzas.

Por lo anterior, se deberán poner en práctica estrategias que permitan provisionar estos pasivos y en tal sentido, tener clara la presupuestación de los mismos tanto en el presupuesto del 2005 como en presupuestos futuros.

## b. Gastos Generales

Para el cálculo de los Gastos Generales, se utilizará una metodología que permita un mayor control de los inventarios y una verdadera racionalización. Una programación más exacta de las cantidades a utilizar y una mejor estimación de los precios promedio esperados permiten una asignación más ajustada a la capacidad y necesidades de cada entidad.

- **Servicios públicos y gastos generales:** se continuarán y optimizarán los programas orientados a controlar el consumo y racionalizar el gasto. Para cubrir el servicio de transporte, mensajería, aseo, vigilancia, inventarios y en general todos los gastos generales, se deberán estandarizar en el Distrito los costos mínimos esenciales adoptando medidas como la comparación de los costos unitarios de los gastos de las entidades para obtener referentes sobre su valor informativo y buscando precios estándar para todos los conceptos de gastos generales. Además, un elemento fundamental de la eficiencia es programar y proyectar los gastos plurianualmente, con lo cual se obtienen ahorros importantes en la gestión institucional. En este sentido, las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito que por su naturaleza requieran del esquema de vigencias futuras para asegurar los gastos anteriormente mencionados y que además implique ahorro, deberán programarlas en el mediano plazo y coordinar su constitución con la Secretaría de Hacienda Distrital y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.
- **Mantenimiento:** se deberá proyectar el 100% de los gastos anuales de mantenimiento rutinario necesarios para evitar el deterioro de la infraestructura. Igualmente se calcularán, total o parcialmente, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, los gastos para rehabilitar en el mediano plazo la infraestructura existente, es decir, para ponerla en condiciones de utilización y operación. Se deberá presentar una proyección de los gastos anuales de operación y mantenimiento cuando se trate de inversiones nuevas.

Así mismo, aspectos como los seguros y el reforzamiento estructural de los bienes inmuebles del Distrito (particularmente los edificios considerados como indispensables por la Ley) deberán recibir especial atención, teniendo en cuenta los plazos establecidos legalmente. Al respecto, las entidades deberán tener identificado lo que se ha hecho, lo que se está haciendo y lo que se debe hacer con el fin de priorizar y programar los recursos de una manera más exacta, siguiendo una metodología que tenga como punto



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.

de partida un estudio y análisis interinstitucional para establecer una política a nivel Distrital y acorde con las necesidades en cada vigencia fiscal.

### 3.4.2 Endeudamiento y pasivos contingentes

La estrategia de endeudamiento del Distrito Capital estará orientada a diversificar las fuentes de financiación y a la utilización de instrumentos que permitan la consecución de recursos manteniendo un equilibrio entre el costo, el plazo y el riesgo que garanticen la sostenibilidad de la deuda a corto, mediano y largo plazo y fortalezcan la calidad de crédito del Distrito. Para ello, se tiene previsto mejorar el perfil de la deuda existente y disminuir la presión sobre el presupuesto y se continuará con la presencia activa en los mercados financieros nacionales e internacionales. En la medida en que se fortalezcan los ingresos y se ajusten los gastos del Distrito y generen un mayor ahorro, la Administración acudirá al uso de estos mecanismos preservando la capacidad de pago del Distrito.

Consecuentes con los logros obtenidos y con las condiciones financieras más acordes al perfil financiero del Distrito Capital, la principal fuente de endeudamiento a desarrollar en esta Administración, es el Programa de Emisión y Colocación de Bonos de Bogotá D.C., complementado con Banca Multilateral.

En este sentido, los recursos del crédito se solicitarán en el marco del principio de la transparencia, para inversiones productivas y estratégicas para la ciudad, dentro de una política de disciplina de gasto. Por otra parte, las inversiones con recursos provenientes de créditos con la banca multilateral requieren de una ejecución responsable, ágil y oportuna por parte de las entidades. Esto se enmarca en el principio de responsabilidad, lo cual implica proyecciones realistas de los flujos de recursos necesarios para la inversión.

**Contingencias:** de conformidad con la Ley 448 de 1998 y el Decreto 423 de 2001 que reglamenta esta última, se deberán incluir en el servicio de la deuda las apropiaciones necesarias para atender el pago de las obligaciones contingentes pactadas contractualmente a cargo de cada entidad. Así mismo, las entidades distritales deberán identificar los posibles riesgos a cargo de la Administración Distrital y valorar aquellas contingencias asociadas a los mismos, que no están todavía calculadas.

De igual manera, se deberán desarrollar e implementar actividades y proyectos de control del riesgo financiero para los portafolios de activos y pasivos del Distrito, la implementación de políticas y procedimientos para la adecuada gestión de las obligaciones contingentes de Bogotá D.C. y la ampliación de la cobertura de la estrategia de gestión de riesgo a las Empresas Distritales y Establecimientos Públicos, la cual tendrá como soporte técnico su estudio financiero.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.

### 3.4.3 Presupuesto Orientado a Resultados

El POR ofrece información sobre los objetivos de las entidades (definidos en términos de beneficios que esperan generar), las estrategias que diseñan para alcanzarlos, los bienes y servicios que producen en desarrollo de dichas estrategias y los compromisos específicos adquiridos con los recursos asignados. Así, permite hacer una planeación integral de todo el gasto e identificar el valor agregado total de las entidades.

Se continuará con la implementación del Marco de Gasto de Mediano Plazo MGMP, como herramienta técnica de planeación y como fundamento para la elaboración del presupuesto de cada vigencia. La limitación de recursos exige mayor planeación y predictibilidad en la asignación de los recursos, ya que esto ayuda a construir confianza en las políticas y los productos que se entregan a los ciudadanos. El MGMP como un instrumento técnico de planeación en un horizonte de mediano y largo plazo en el proceso de presupuestación y toma de decisiones implica disponer de proyecciones confiables de las condiciones macroeconómicas, de los ingresos y de los gastos futuros y del impacto sobre los presupuestos futuros de los cambios de política.

Para tal fin es necesario trabajar el Sistema de Costeo Basado en Actividades - ABC, que es una metodología de asignación de costos que permite identificar y analizar los recursos comprometidos en la realización de actividades vinculadas a los bienes o servicio objeto de costeo.

Con el objetivo de programar el Presupuesto Orientado a Resultados para el 2005 las entidades deberán identificar los productos, entendidos como los bienes y servicios que de acuerdo a sus competencias la entidad debe entregar a un tercero. También se deberán identificar los impactos sociales que se desean lograr con la entrega de los productos, es decir los objetivos.

Posteriormente se deben asignar los recursos de inversión y funcionamiento a los productos identificados. Para este fin se deben tener en cuenta los procesos internos que realiza la entidad que posibilitan la entrega del producto. Por último las entidades deberán establecer los indicadores con los cuales van a monitorear los resultados logrados tanto a nivel de bienes y servicios (productos) como a nivel de impactos sociales (objetivos).

Es importante que para este proceso se consulten las vigencias anteriores del POR con el fin de mantener, en lo posible, la estructura de información, siempre que exista concordancia con el nuevo Plan de Desarrollo Distrital.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.

### 3.4.4 Gastos de inversión

#### a) Inversión de las entidades distritales

Para la programación y ejecución de los gastos de inversión del año 2005, debe tenerse en cuenta que a partir del presente año se iniciará la ejecución del nuevo Plan de Desarrollo 2004 –2008 para el Distrito Capital, por lo cual la inversión que se programe al interior de cada una de las entidades distritales deberá tomar como marco de referencia principal los objetivos, principios y políticas del Plan, así como las estrategias y metas planteadas para cada uno de los Ejes Estructurales del mismo, incluyendo lo acordado para la gestión pública humana, sostenible y eficaz y los compromisos concretos señalados como proyectos prioritarios en el Plan.

Así mismo, es importante tener en cuenta que para garantizar la concreción de la política territorial señalada en el POT y reflejada en el Plan de Desarrollo Distrital, se requiere que las entidades distritales al definir sus programas y proyectos de inversión del año 2005 y en adelante, tomen como referencia las políticas y estrategias de mediano y largo plazo acordadas en los diferentes instrumentos de planeación, en especial, los Planes Maestros.

Para garantizar que la programación de recursos del año 2005 refleje realmente una acción integral de la Administración Distrital como un todo frente a los compromisos del Plan, se requiere que el proceso de presupuestación de la inversión sea planteado inicialmente *a nivel de Eje Estructural* buscando coherencia con las acciones de gestión pública y los recursos de financiación estimados por la Secretaría de Hacienda Distrital para el año 2005. Una vez definidos los objetivos y metas de inversión para el año 2005, cada una de las entidades distritales (administración central, establecimientos públicos, empresas y localidades), con base en lo acordado para cada Eje, procederá a programar su respectivo presupuesto de inversión.

Para lograr lo anterior, el DAPD con el apoyo de la SHD coordinará lo correspondiente con los coordinadores de Eje y las entidades Distritales.

Para hacer más eficiente y equitativo el uso de los recursos y no generar expectativas de difícil cumplimiento, es importante que las entidades distritales programen sus inversiones teniendo en cuenta los compromisos planteados en el Plan, con especial énfasis en las necesidades prioritarias de la población más vulnerable, de tal forma que la programación de los recursos para el 2005 sea concordante con las acciones y metas que se realmente se alcancen a ejecutar durante dicha vigencia.

De otra parte, es importante tener en cuenta que la programación de la inversión 2005, necesariamente debe asociarse a la ejecución de la inversión 2004, no sólo por la continuidad de inversiones recurrentes e inversiones estratégicas en ejecución, sino porque la misma, se constituye en la ejecución del primer año del Plan de Desarrollo 2004-2008.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.

Por lo anterior, considerando que la Administración Distrital cuenta ya con una propuesta de Plan con objetivos, metas y *programas de inversión para cada Eje*, se requiere que las entidades distritales inicien el correspondiente *proceso de armonización* del presupuesto de inversión 2004 con la estructura planteada para el nuevo Plan, de tal forma que la ejecución de las inversiones de la actual vigencia, quede enmarcada en los programas y metas del nuevo Plan, a partir del 1 de enero de 2004.

El DAPD y la SHD impartirán las instrucciones correspondientes para dar cumplimiento a este proceso de armonización<sup>(2)</sup>.

- **Eje social**

Las inversiones que se enmarquen en el eje social deberán enfocarse principalmente en acciones necesarias para: i) Atender la emergencia social y la construcción y/o búsqueda de condiciones para que la ciudad cuente con una adecuada y oportuna producción, provisión, almacenamiento, comercialización, distribución y acceso a los alimentos; ii) Ampliación de la oferta en salud y educación y de acciones integrales que ofrezcan oportunidades para erradicar la indigencia, el trabajo infantil, la explotación sexual y la violencia intrafamiliar; iii) La formación para el trabajo y la generación de empleo e ingresos; iv) Integración de la ciudadanía al disfrute de los espacios de las manifestaciones de la vida urbana.

- **Eje urbano regional**

Las inversiones que se enmarquen en el eje urbano regional se orientarán al *hábitat* como referente principal para el ordenamiento del territorio, la articulación del Distrito Capital desde lo local a lo regional con integración nacional y proyección internacional, así como a lograr un entorno productivo que haga posible la integración económica y social y la generación de empleo e ingresos. Por lo anterior, las inversiones deben programarse prioritariamente a: i) Mejoramiento integral de barrios, vivienda nueva de interés prioritario, provisión de servicios públicos domiciliarios, renovación urbana y protección del patrimonio cultural; ii) Consolidación de una ciudad conformada por el centro y sus centralidades para mejorar la interdependencia entre los niveles, vecinal, local y distrital y evitar la segregación, territorial social y económica; iii) Acciones en el ámbito rural para propender por su complementariedad con lo urbano; iv) Proyectos regionales coordinados y concertados; v) Apoyo y fortalecimiento a los colectivos de productores, especialmente medianas y pequeñas empresas.

---

<sup>3</sup> ACUERDO 63 DE 2002. Artículo 1. (...) se entiende por armonizar, el proceso mediante el cual se busca ajustar el Plan de Desarrollo Económico y Social al presupuesto anual en ejecución. (...) El proceso de armonización se hará por una sola vez al inicio del período constitucional del Alcalde Mayor(...)"



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.

- **Eje de reconciliación**

Para desarrollar una institucionalidad pública y una organización ciudadana que propicie y dinamice una cultura de la solidaridad, la inclusión, la participación, el control social, la responsabilidad y corresponsabilidad, el respeto a la vida y la resistencia civil contra las violencias, se deben orientar las inversiones principalmente a: i) Fortalecer los mecanismos para la solución de conflictos, el sistema de justicia comunitaria y la capacidad de respuesta a las manifestaciones conflictivas y de violencia; ii) Fortalecer espacios de deliberación, acceso a la información, capacitación y organización con énfasis en los escenarios locales; iii) Atención integral de los problemas de violencia, delincuencia y orden público; iv) Atención a la población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia.

- **Objetivo de gestión pública humana, sostenible y eficaz**

Para el cumplimiento de las acciones establecidas en los ejes temáticos del Plan de Desarrollo es necesario fortalecer la gestión institucional, para avanzar en la construcción colectiva de una ciudad moderna y humana, incluyente y solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado social de derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad. En este sentido el Distrito y sus entidades, orientarán sus inversiones a: i) Impulso al desarrollo institucional y reorganización administrativa; ii) Fortalecimiento progresivo de la autonomía y la capacidad administrativa, financiera y técnica de las localidades; iii) Mejoramiento del servicio a la ciudadanía con énfasis en la población más vulnerable; iv) Fortalecimiento fiscal y financiero; iv) Promoción de la comunicación como base de la participación ciudadana y el fortalecimiento institucional.

Es importante señalar que el logro de los objetivos dependerá de la acción coordinada y concertada de las entidades del Distrito entre sí y de éstas con las autoridades de los diferentes niveles de gobierno y con otros actores sociales presentes en el territorio y con las entidades multilaterales en el marco de los acuerdos de aplicación universal.

- b) Inversiones en las localidades**

En el marco de lo planteado en el Plan de Desarrollo como *Proceso de coordinación interinstitucional y local*, la inversión en las localidades se optimizará a través de esquemas de cofinanciación entre las entidades distritales y los gobiernos locales, de tal forma que los recursos de los Fondos de Desarrollo Local se constituyan prioritariamente en contrapartidas para la financiación de proyectos de gran impacto social, guardando coherencia con lo acordado en los procesos de planeación local y distrital.



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.**

De conformidad con lo anterior, para que las localidades puedan optimizar y contar con más recursos para la financiación de inversiones, se requiere que los gobiernos locales orienten sus acciones a:

- (i) Fomentar la vinculación y participación activa del sector privado en la realización de proyectos, especialmente en aquellos que generen impacto en las zonas donde tiene presencia o participación económica y que contribuyan al desarrollo y la generación de empleo.
- (ii) Utilizar los mecanismos de complementariedad, subsidiariedad y la concurrencia de recursos con las entidades sectoriales de la Administración Distrital para la provisión de bienes y servicios destinados a poblaciones en condiciones especiales o de vulnerabilidad.
- (iii) Ejecutar proyectos de impacto en áreas de influencia común a dos o más localidades ó de localidades con necesidades afines y promover la celebración de convenios que permitan obtener ahorros a escala. Para tal fin se ajustará el modelo de asignación de recursos a las localidades a partir de criterios de eficiencia y equidad.
- (iv) Garantizar el funcionamiento de los Bancos Locales de Programas y Proyectos, como instrumento básico para el desarrollo de la planeación local y como herramienta para hacer eficiente la asignación y manejo de los recursos, así como la articulación de los procesos de planeación y programación. Para tal fin, se revisarán y ajustarán las líneas de inversión local adoptadas por el CONFIS, de tal forma que las mismas consulten el marco conceptual del nuevo Plan de Desarrollo Distrital.

Para lograr lo anterior, La Secretaría de Gobierno, con el apoyo de la Secretaría General y el DAPD, coordinará lo correspondiente con los gobiernos locales.

De otra parte, se solicita a los Alcaldes Locales:

- ✓ No presupuestar proyectos que han sido considerados anteriormente como no viables.
- ✓ Garantizar la continuidad de los proyectos en ejecución 2004 que así lo requieran.
- ✓ Reducir el número de proyectos, de acuerdo con las orientaciones impartidas por las UEL
- ✓ Priorizar las inversiones que apuntan a la entrega y/o al mantenimiento de bienes y servicios.



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.**

- ✓ Orientar la inversión hacia aquellos bienes y servicios que respondan a las expectativas y necesidades sentidas de la ciudadanía.
- ✓ Continuar con la política de austeridad del gasto público.
- ✓ Los gastos enmarcados en el Objetivo Gestión Pública Humana, Sostenible y Eficaz deben estimarse a partir de las 6 unidades productivas (Despacho del Alcalde, Coordinación administrativa y financiera, Inspección de policía, Unidad de Mediación y Conciliación, Junta Administradora Local y Coordinación Normativa), determinando gastos mínimos esenciales en términos de unidades de consumo y precios de mercado 2004, más un incremento del 6%.

Bogotá, D.C. 29 de marzo de 2004

**LUIS EDUARDO GARZON**  
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.