



## CIRCULAR No 11 / 05

**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 2005

**ASUNTO:** LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PRESUPUESTAL VIGENCIA FISCAL 2006

En cumplimiento a lo establecido 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 2006, que fueron estudiados y analizados por el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal – CONFIS, en la reunión N° 4 de marzo 31 de 2005 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 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 DE LA VIGENCIA FISCAL 2006

### 1. INTRODUCCIÓN

En cumplimiento del artículo 20 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, se definen a continuación los lineamientos de política que regirán la elaboración del Presupuesto para la vigencia 2006. Estas directrices contemplan las pautas generales que las entidades deben seguir para la programación del Presupuesto.

El proceso de programación presupuestal debe centrarse en la priorización de los proyectos de inversión estratégicos de la actual Administración, a través de un proceso dinámico que se retroalimente con los resultados de la ejecución física y de la disponibilidad de recursos para cada año. En este sentido, el esfuerzo de las entidades debe encaminarse a elaborar y programar el Presupuesto 2006 fortaleciendo su proceso de planeación. En la medida que las entidades planeen y programen adecuadamente sus gastos, se garantizará una ejecución efectiva de los mismos, permitiendo la entrega de los productos, bienes y servicios y el cumplimiento de las metas anuales establecidas en el Plan de Desarrollo.

La programación del presupuesto 2006, debe garantizar la ejecución de los proyectos de inversión de tal manera que se cumplan las metas anuales y plurianuales del Plan de Desarrollo en la entrega de los bienes y servicios.

Para la proyección de ingresos las entidades deberán orientar sus políticas al fortalecimiento y sostenibilidad de los ingresos propios, ya que éstos financian sus gastos de funcionamiento y parte de la inversión y en consecuencia, del dinamismo de ellos, depende la posibilidad de ejecución del gasto. Las entidades deben gestionar y participar de manera activa en la consecución de recursos bajo esquemas de cofinanciación tanto a nivel internacional como con la Nación, las localidades y entidades del sector privado, que permitan desarrollar planes con proyectos que tengan un alto impacto en programas sociales sin dejar de lado los programas de infraestructura.

La programación de los gastos corrientes debe conservar criterios de racionalización del gasto, para cumplir, no sólo con los límites legales establecidos, sino además, para optimizar los recursos que pueden ser destinados a financiar la inversión. Adicionalmente, los recursos se deberán orientar a garantizar la financiación de inversiones recurrentes y su sostenibilidad en el tiempo.

La estrategia de endeudamiento del Distrito Capital estará dirigida a mantener una diversificación de las fuentes de financiación y a la utilización de instrumentos que permitan la consecución de recursos que mantengan un equilibrio entre el costo, el plazo y



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.**

el riesgo, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda a corto, mediano y largo plazo y el fortalecimiento de la calidad de crédito del Distrito.

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.

Para la elaboración del Presupuesto, las entidades deberán tener en cuenta aspectos como el cumplimiento de la Ley 819 de 2003 y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la adecuada proyección de los ingresos, el impacto que conlleva la constitución de reservas de la vigencia 2005 en el presupuesto del año 2006, la constitución de vigencias futuras para proyectos estratégicos, el endeudamiento y el reconocimiento y programación de las contingencias a su cargo. Es así como, el presupuesto para el año 2006 deberá reflejar criterios de eficiencia y responsabilidad en el manejo y sostenibilidad de las finanzas distritales.

Es importante tener en cuenta que uno de los parámetros para la programación de la inversión 2006 es el nivel de ejecución de la inversión de la actual vigencia. En este sentido, la programación del presupuesto de inversión para el 2006 deberá ser concordante con las acciones y metas que realmente alcancen a ejecutar durante dicha vigencia. Considerando que la ejecución presupuestal está precedida por procesos contractuales que abarcan tiempos considerables, se solicita a las entidades distritales que a partir de la fecha actualicen la formulación de los proyectos de inversión que por su naturaleza y alcance necesariamente van a requerir recursos en el 2006.

Finalmente, la formulación del gasto en la elaboración del presupuesto se deberá enmarcar en la función misional de cada entidad. Para ello, deberá soportarse en los objetivos estratégicos, de acuerdo con los compromisos y metas realizables que producen impacto en la población objetivo mediante la entrega de bienes y servicios a cargo de cada una de las entidades.

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

El Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP es un instrumento con una perspectiva de diez años que se constituye como una herramienta trascendental para la toma de decisiones fiscales en la elaboración de los presupuestos anuales. En este sentido, el MFMP 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.



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.**

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.

En cumplimiento de esta Ley, la Administración Central Distrital deberá mantener el superávit primario, el nivel de la deuda y el plan financiero en unos niveles de sostenibilidad que le permitan a Bogotá mostrar resultados en la inversión pública sin desbordar la capacidad financiera que hasta el momento ha mantenido.

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley, el Marco Fiscal de Mediano Plazo debe contener, entre otros:

- El Plan Financiero.
- Las metas de superávit primario así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad.
- Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. En caso de incumplimiento de las metas del MFMP, el informe debe contener las razones por las cuales se presentó esta situación y las medidas necesarias que reflejen el ajuste para corregirla y que garanticen la sostenibilidad de la deuda.
- Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial.
- El costo fiscal de los proyectos de acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior.

Por lo tanto, 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<sup>1</sup> (sus proyecciones y estrategias para cumplirlo) y la información relacionada con los pasivos pensionales y de cesantías y los pasivos contingentes de la Administración Distrital.

El Plan Financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera en el cual, a partir de los ingresos y gastos que se estiman para la vigencia, es posible determinar el ahorro y las fuentes de financiamiento para el cumplimiento de las metas de inversión del Plan de Desarrollo. En este sentido, con el uso de este instrumento se espera que las entidades realicen una adecuada programación del Presupuesto 2006, de tal forma que se garantice en lo posible la entrega de los bienes y servicios a la ciudadanía en la vigencia para la cual fueron programados y el cumplimiento de las metas anuales y plurianuales establecidas en el Plan de Desarrollo.

---

<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.**

Por lo anterior, todas las entidades deberán preparar y enviar la información requerida a la Secretaría de Hacienda – Dirección Distrital de Presupuesto, para ajustar y presentar el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Distrito Capital en el Anteproyecto de Presupuesto de la Vigencia 2006.

## **2.1 Ejecución del Presupuesto 2005 y constitución de las Reservas Presupuestales**

Para la vigencia 2005 las entidades deberán alcanzar en los gastos de inversión una ejecución presupuestal del 100% en términos de compromisos ya perfeccionados, acompañada de un alto nivel de autorizaciones de giro, que permita minimizar el impacto del artículo 8 de la Ley 819 de 2003 y entregar los bienes y servicios en la misma vigencia para la cual fueron programados.

A 31 de diciembre de 2005, las entidades únicamente podrán constituir reservas presupuestales sobre los compromisos debidamente perfeccionados, al igual que sobre las ofertas de compra de predios.

Es importante recordar que la Ley 819 de 2003, estipula que el 70% de las reservas del presupuesto que se constituyan al cierre de la vigencia fiscal 2005 se atenderán con cargo al presupuesto del año 2006.

## **2.2 Vigencias Futuras**

En el caso que la entidad determine que el bien o servicio no alcanza a ser ejecutado en la vigencia, deberá utilizar el mecanismo de vigencias futuras para gastos prioritarios siempre y cuando la entrega de este bien o servicio requiera más de la anualidad para el desarrollo del objeto contractual y el uso del mecanismo de vigencias futuras mejore la relación costo beneficio para el Distrito .

Las vigencias futuras son un instrumento presupuestal mediante el cual se autoriza a las entidades a asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias siguientes, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas

Es de recordar que el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, estableció que las entidades territoriales cuentan con la posibilidad de constituir vigencias futuras ordinarias, las cuales serán impartidas por el Concejo a iniciativa del Gobierno Local y previa autorización del CONFIS territorial.



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.**

Para la autorización de las vigencias futuras se debe cumplir con las siguientes condiciones:

- Cuando su ejecución se inicie con el presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo con presupuesto de vigencias futuras.
- El monto máximo de las vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas del Marco fiscal de Mediano Plazo;
- 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;
- Si son proyectos que conllevan inversión, requieren concepto previo favorable del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.
- 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 2006**

Para mantener la solidez de las finanzas, la administración orientará sus políticas económicas al fortalecimiento y generación de ingresos y control en la ejecución del gasto. Estas políticas se deberán tener presentes en el momento de elaborar los presupuestos.

#### **3.1 Supuestos Macroeconómicos**

A continuación se presentan las proyecciones de las principales variables de la economía, que las entidades deben tener en cuenta en la programación presupuestal para la vigencia fiscal 2006.

Los supuestos macroeconómicos generales corresponden a los establecidos por el Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los supuestos generales del 14 de enero del 2005. En este informe se estima la inflación esperada, el crecimiento del PIB, la TRM fin de período, devaluación y Libor a seis meses (Cuadro 1).



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.

**Cuadro 1**  
**Supuestos Macroeconómicos**

Variable económica	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IPC %	6.5	5.5	5.0	4.5	3.5	3.0	3.0	3.0
TRM fin	2,778.2	2,389.8	2,610.4	2,776.2	2,903.4	3,035.0	3,026.8	3,048.4
TRM promedio	2,875.9	2,628.5	2,477.1	2,682.6	2,822.2	2,981.0	3,027.3	3,047.2
Devaluación fin %	-3.0	-14.0	9.2	6.4	4.6	4.5	-0.3	0.7
Devaluación promedio %	14.7	-8.6	-5.8	8.3	5.2	5.6	1.6	0.7
Variación anual del PIB Colombia %	3.8	3.8	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
PIB Colombia precios corrientes (miles de millones)	227,733.6	249,935.1	271,060.9	295,448.9	319,964.4	343,963.9	368,283.0	394,050.1
Libor (seis meses) %	1.2	2.2	3.8	5.4	5.5	5.5	5.5	5.5

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En caso en que las autoridades económicas del orden nacional modifiquen los supuestos y metas indicadas anteriormente, la Secretaría de Hacienda realizará los ajustes respectivos y los comunicará oportunamente.

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

#### a. 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.

El escenario económico y fiscal que enmarca las proyecciones de los ingresos, corresponde a uno en el cual se mantiene la recuperación del PIB tanto para la Nación como para Bogotá, con bajas presiones inflacionarias, disminución de las tasas de desempleo para Bogotá como propósito general del Plan de Desarrollo de la actual administración y mejoramiento de la demanda a través del impulso al consumo y la inversión pública y privada Distrital.

Las proyecciones de los ingresos tributarios para el año 2005 - 2006 se ajustarán de acuerdo con los lineamientos y avance de la gestión de fiscalización y cobro en la Dirección Distrital de Impuestos.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.

## **b. Fortalecimiento de ingresos tributarios**

### **- Estrategia Antievasión 2005**

Las estrategia financiera “Generación de ingresos y fortalecimiento de la Gestión Antievasión” esbozada en el Plan de Desarrollo, está encaminada a incrementar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, para lo cual es necesario: (i) Ejercer un mayor control a la evasión y morosidad, (ii) Fortalecer la administración tributaria, (iii) Actualizar las bases gravables de los diferentes impuestos, (iv) Adelantar un acuerdo con los gremios y la ciudadanía mediante un *Pacto por el Tesoro*, (v) reglamentar el cobro de otros ingresos creados en años anteriores, y (vi) adelantar otras gestiones como la ampliación de la base de contribuyentes o evitar exenciones y tratamientos preferenciales de carácter tributario, mientras no se garantice la correspondiente fuente sustitutiva.

Estas estrategias generales son consistentes con el marco de políticas definidas, para lo cual se realizarán las siguientes actividades:

#### ***Control a la Evasión y la Morosidad y Modernización de los Mecanismos de Recaudo: Todos Pagan***

- Ejercer un mayor control a la morosidad superando el atraso sistemático de las deudas más recientes que mantienen los contribuyentes, mediante la reorientación del cobro a partir de criterios definidos para segmentar la cartera en términos de lo que se considera cartera rezagada (o de emergencia) y cartera regular.
- Modernizar y renovar los mecanismos de recaudo y control tributario, utilizando de la manera más provechosa herramientas básicas en la aplicación de las normas tributarias de acuerdo con las funciones que le corresponden.
- Actualizar bases gravables de los diferentes tributos para el fortalecimiento del recaudo total.
- Fortalecer la gestión de fiscalización.
- Clasificar universos de contribuyentes en atención a sus condiciones socioeconómicas, sectoriales y jurídicas y conforme a la clasificación resultante establecer lineamientos específicos por categoría de acuerdo a la ponderación misma de la administración y sus universos.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.

***Fortalecimiento de la Administración Tributaria***

- Simplificar y aumentar el control de procesos tributarios en los impuestos a la propiedad.
- Desarrollar el esquema de estimación objetiva en los impuestos a la producción, con el fin de reducir costos de control y asegurar un recaudo con mayor cobertura..
- Segmentar el universo de los diferentes tributos para que las acciones de fiscalización sean más efectivas y la política general de la administración tributaria sea más eficiente.
- Consolidar un banco de datos de información externa para control de obligaciones, determinando el total de agentes que proveen o pueden proveer información útil para los procesos de determinación, fiscalización y cobro, con el fin de establecer convenios de intercambio de información y solicitudes de datos de fuentes externas.

***Fortalecimiento de la Cultura Tributaria en un Pacto Por El Tesoro***

- Formar cultura en contribuyentes actuales y potenciales para educar, formar y crear mecanismos de autorregulación sobre sus comportamientos.
- Informar a la comunidad y contribuyentes en general para facilitar la comprensión y acción del ejercicio tributario, logrando mejorar los niveles de credibilidad de los ciudadanos sobre la Administración e incentivando el pago oportuno de las obligaciones tributarias.
- Incentivar a la ciudadanía y los contribuyentes, motivando y sensibilizando a la ciudadanía y los contribuyentes, a percibir el acto de tributar como un hecho generador de equidad, justicia, solidaridad y redistribución de los recursos resaltando el valor social de los impuestos a través del reconocimiento público.

***Optimización de los Sistemas de Información***

- Consolidar un sistema de información tributaria consistente y confiable, completo y oportuno, que modernice la gestión tributaria, dinamice el servicio a los contribuyentes y facilite la gestión por parte de la Administración.
- Liderar la política tributaria local en el país, planteando un modelo para grandes centros urbanos sustentado en otorgar efectivamente autonomía a los entes territoriales en materia impositiva.



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.**

- Fortalecer el modelo de atención a contribuyentes, brindando una mayor diversidad de medios y alternativas de pago y que éstos a su vez sean sencillos y cómodos.
- Descentralizar el modelo de atención a contribuyentes, brindando información tributaria en los CADES y SUPERCADES.

**c. Fortalecimiento ingresos entidades descentralizadas**

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 el fortalecimiento de recursos propios que permitan mejorar su recaudo, administración y gestión con el fin de financiar sus gastos y contribuir en el financiamiento de los programas y proyectos contemplados en la inversión del Plan de Desarrollo.

Bajo este lineamiento, las entidades deberán:

- Potenciar los actuales conceptos de ingresos no tributarios mediante el mejoramiento de los procesos de gestión, monitoreo, fiscalización y recaudo.
- Explorar nuevas fuentes de ingresos que no estén asociadas a la creación de nuevos impuestos o incremento de las tarifas actuales. En este ámbito es conveniente que las entidades exploren con imaginación y creatividad nuevas fuentes de ingresos no tributarios que contribuyan a desarrollar y alcanzar los objetivos misionales de la entidad.
- Establecer metas de incremento en el recaudo de ingresos no tributarios, que permitan superar los comportamientos vegetativos de cada uno de los conceptos de la entidad.
- Implementar procesos de acompañamiento, monitoreo y evaluación del comportamiento de cada uno de los ingresos no tributarios, con el objeto de implementar acciones correctivas y oportunas que garanticen el fortalecimiento progresivo de estas fuentes de ingreso.
- Procurar posicionar los ingresos no tributarios como fuente importante de recursos permanentes de cada entidad.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.

#### **d. Cofinanciación y participación local**

Las entidades deben gestionar y participar de manera activa en la consecución de recursos del nivel local o sectorial bajo esquemas de cofinanciación tanto a nivel internacional como con la Nación, las localidades y entidades del sector privado; lo anterior podrá permitir el desarrollo de planes y proyectos con alto impacto en programas sociales sin dejar de lado los programas de infraestructura.

Para el logro de lo anteriormente mencionado, se deberá tener en cuenta lo siguiente:

- La entidades deberán identificar los proyectos que pueden ser cofinanciados con recursos locales o sectoriales.
- Las entidades distritales apoyarán la ejecución de los proyectos locales con asistencia técnica de acuerdo con sus prioridades y las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Distrital, y las localidades a su vez deberán concurrir con sus recursos en aquellos proyectos que las entidades distritales ejecuten en ellas.

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

#### **a. Aspectos generales**

Para la programación de los gastos que se pretenden ejecutar en la siguiente vigencia fiscal, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Asignar los recursos de acuerdo con las prioridades del Plan de Desarrollo y con los resultados y metas de la vigencia anterior y orientarlos al cumplimiento de las metas anuales y las metas acumuladas establecidas en el Plan.
- Proyectar los gastos corrientes aplicando una política de racionalización del gasto que permita mantener los límites exigidos por la Ley de Saneamiento Fiscal (Ley 617 de 2000). En este sentido, se deberán programar gastos que realmente sean necesarios y que realmente vayan a ser ejecutados en la vigencia. Así mismo, sus variaciones porcentuales deben ser razonables de tal manera que estos gastos para el 2006 no se incrementen sustancialmente en términos reales con respecto al año 2005.
- 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.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.

- Asegurar los recursos para cubrir los gastos recurrentes actuales que garanticen la continuidad de las inversiones programadas. Igualmente, se deberán identificar y estimar los gastos recurrentes<sup>2</sup> de las inversiones nuevas para garantizar su sostenibilidad en el tiempo. Así, antes de programar un gasto nuevo se deberá evaluar su sostenibilidad con el fin de garantizar los recursos que permitan su ejecución en la vigencia y su permanencia en el mediano y largo plazo.
- Asignar en el Presupuesto, los recursos para terminar las obras inconclusas, si hubiere lugar a ello. Los recursos que se asignen para este fin, no podrán ser contracreditados. Se entiende por obras inconclusas, aquellas obras que se caracterizan por no haber sido concluidas y que sin la terminación de los aspectos pendientes por construir, no adquieren la caracterización de utilizables, habitables o de cumplir con el objetivo para lo cual fueron construidas.

Algunos ejemplos de estos casos son entre otros, acueductos, obras viales, instalaciones deportivas, proyectos habitacionales, colegios, bibliotecas y hospitales que no están en funcionamiento porque aún no han sido terminados y les faltan condiciones básicas para adquirir el carácter de habitables o utilizables. Es pertinente mencionar que las intervenciones parciales o por tramos que se realicen con todas las especificaciones en la inversión existente en la ciudad, no se considera como una obra inconclusa, por ejemplo si solo se interviene una (s) vía (s) de un barrio que queda transitable, quedando pendientes otras intervenciones.

- 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, entre otras:
  - No adoptar las acciones establecidas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, cuando las apropiaciones de gasto sean superiores al recaudo efectivo de los ingresos.
  - 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 efectuar oportunamente los pagos por cesantías, aportes y seguridad social.

---

<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 y operación, 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.**

En consecuencia, las entidades deben velar por el cumplimiento de las normas presupuestales y legales.

**b. Criterios específicos**

- 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.
- Los gastos de la planta de personal deben partir del cálculo con la planta de personal total y sus variaciones porcentuales deben ser razonables de tal manera que estos gastos para el 2006 no se incrementen sustancialmente en términos reales con respecto al año 2005.
- Con relación al pago de cesantías y pensiones, y de acuerdo con lo establecido en la Ley 244 de 1995 y 549 de 1999, 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 cumplir con esas obligaciones, tanto en el presupuesto del año 2006, como en presupuestos futuros.
- La programación de los gastos generales para el año 2006, debe corresponder a lo que efectivamente se prevé ejecutar al cierre de la vigencia, para evitar la constitución de reservas presupuestales y ejecutar estrictamente en la anualidad.
- Se deberán diseñar estrategias de compras conjuntas en gastos generales de manera que se permitan generar economías de escala para lograr una mejor eficiencia en la asignación de los recursos y en la programación del presupuesto.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.

### 3.4 Criterios para el endeudamiento y los pasivos contingentes

La estrategia de endeudamiento 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.

La principal fuente de endeudamiento a desarrollar en esta Administración es el Programa de Emisión y Colocación de Bonos Internos de Bogotá D.C. (PEC), complementado con las operaciones con Banca Multilateral. Sin embargo, el plan de endeudamiento contempla otras alternativas en caso de que se produzcan cambios en las condiciones de mercado que afecten la consecución de los recursos requeridos.

Los recursos del crédito se contratarán en el marco del principio de la transparencia y se destinarán a inversiones productivas y estratégicas para la ciudad. Cuando las inversiones se financien con recursos provenientes de la banca multilateral, se requiere el compromiso y una ejecución responsable, ágil y oportuna por parte de las entidades comprometidas. 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, de conformidad con el Decreto Distrital 175 de 2004 y la Resolución 866 de 2004, las entidades distritales, habiendo adoptado e implementado el proceso básico de la gestión de las obligaciones contingentes, deberán reconocer dentro de sus presupuestos el impacto de las diferentes obligaciones contingentes a su cargo. Esto implica la realización de las provisiones que se consideren pertinentes, en concordancia con el plan de aportes que establezca la Secretaría de Hacienda para el efecto.



### 3.5 Criterios específicos para la programación de gastos de inversión

#### a. Inversión en las entidades distritales

- Para garantizar el cumplimiento de la política territorial señalada en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el Plan de Desarrollo Distrital, se solicita a las entidades distritales que al definir sus programas y proyectos de inversión del año 2006 y en adelante, se tome como referencia los objetivos, políticas, estrategias y metas de corto, mediano y largo plazo plasmadas en los Planes Maestros articulados con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y los Planes Operativos Anuales de Inversión.

Para lograr este propósito, es fundamental agilizar el proceso de formulación de Planes Maestros, para lo cual se requiere que durante el tercer trimestre del año 2005 se remita al Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), los Planes Maestros formulados por las entidades responsables, con sus correspondientes documentos técnicos. El DAPD y la SHD señalarán a las entidades distritales los criterios e información básica que se deben tener en cuenta para la programación de la inversión 2006.

- En la programación de la inversión 2006, los avances en la formulación de Planes Maestros y las metas y compromisos del Plan de Desarrollo, deben articularse con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). Lo anterior, considerando que este instrumento permite, entre otras cosas, prever con anticipación la disponibilidad de recursos, la capacidad de financiación y la sostenibilidad de las inversiones, identificando los gastos recurrentes que se mantienen en el tiempo y el espacio, así como la posibilidad de nuevas inversiones.
- Para afianzar el esquema de *acción integral de la Administración Distrital como un todo frente a las metas del Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”*, el proceso de presupuestación de la inversión del año 2006 deberá plantearse inicialmente *a nivel de Eje Estructural del Plan* considerando los recursos de financiación estimados para el año 2006.

Por lo anterior, los coordinadores de Eje y Objetivo, en conjunto con las entidades, la SHD y el DAPD, definirán en forma integral las inversiones que se consideren prioritarias para el año 2006, las cuales deberán tener como parámetro el avance en cumplimiento de los compromisos plasmados en el Plan de Desarrollo Distrital.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.

- Es importante tener en cuenta que el nivel de ejecución de la inversión 2005 es parámetro fundamental para la programación de la inversión 2006, no sólo porque deba garantizarse la continuidad de determinadas inversiones, sino porque el 70% de las reservas que se constituyan al cierre del año 2005, deben atenderse con cargo al presupuesto de la vigencia 2006.
- La programación del presupuesto de inversión para el 2006 deberá ser concordante con las acciones y metas que realmente alcancen a ejecutar durante dicha vigencia. En este sentido, considerando que la ejecución presupuestal está precedida por procesos contractuales que abarcan tiempos considerables, se solicita a las entidades distritales que a partir de la fecha actualicen la formulación de los proyectos de inversión que por su naturaleza y alcance necesariamente van a requerir recursos en el 2006. En el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) se incorporarán únicamente aquellos proyectos debidamente actualizados o proyectos nuevos debidamente formulados. El DAPD y la SHD coordinarán lo correspondiente con las entidades distritales.

**b. Inversión en las Localidades**

- Además de los lineamientos anteriormente mencionados, para la programación de los gastos de inversión del año 2006, las localidades deberán tener en cuenta (i) las metas y compromisos plasmados en el Plan de Desarrollo Local y (ii) las *Líneas de Inversión Local* definidas por las entidades distritales, de acuerdo con lo establecido en la Directiva 01 de 2005 del Alcalde Mayor de Bogotá.
- Es fundamental, la identificación de inversiones que tengan impacto en áreas de influencia común a dos o más localidades ó de inversiones requeridas en diferentes localidades con necesidades afines; esto permite optimizar esfuerzos en doble vía: (i) Hacer más fácil la tarea de asesoría y orientación técnica, por parte de las entidades distritales a las localidades, en el tema de formulación y ejecución de proyectos locales e interlocales; (ii) Optimizar la asignación de recursos locales, destinándolos en lo posible, a la financiación de aquellas inversiones que por su carácter interlocal o estratégico para la ciudad, son susceptibles de contar también con recursos distritales.

En este sentido, las entidades distritales apoyarán la ejecución de los proyectos locales con asistencia técnica de acuerdo con sus prioridades y las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Distrital, y las localidades a su vez deberán concurrir con sus recursos en aquellos proyectos que las entidades distritales ejecuten en ellas.



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D. C.**

Igualmente, se debe insistir en programar la inversión de las localidades, bajo esquemas de cofinanciación entre las entidades distritales y los gobiernos locales, de tal forma que los recursos de los Fondos de Desarrollo Local concurren en la financiación de proyectos de gran impacto social y económico. Para este propósito se requiere que el proceso de programación de la inversión local 2006 se inicie el primer semestre del presente año. La Secretaría de Gobierno Distrital, la SHD y el DAPD, coordinarán lo correspondiente con las Alcaldías Locales.

### **c. Inversión en las Empresas Sociales del Estado**

- Además de los lineamientos mencionados anteriormente, se requiere que los proyectos de inversión que las ESE propongan incorporar en el presupuesto de inversión 2006, estén formulados y registrados en el Banco de Programas y Proyectos de la Secretaría Distrital de Salud, conforme a los lineamientos que para tal fin, imparta esta Secretaría. Dicha formulación deberá reflejar la sostenibilidad del proyecto y detallar los gastos recurrentes que generen con su operación.

Bogotá, D.C. 31 de marzo de 2005

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