

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**C O N F I S**

**CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL**

**SOLICITUD DE POLÍTICA FISCAL Y COORDINACIÓN DEL SISTEMA  
PRESUPUESTAL 2020 CON MOTIVO DE INCERTIDUMBRE ECONÓMICA Y  
PANDEMIA COVID 19**

DIRECCIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL – MINISTERIO DE  
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
DIRECCIÓN DE INVERSIONES Y FINANZAS PÚBLICAS – DEPARTAMENTO  
NACIONAL DE PLANEACIÓN

DOCUMENTO D.G.P.P.N. No 22/2020  
Mayo de 2020

**CIRCULACIÓN**  
**MIEMBROS DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

## 1. SOLICITUD

La Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) y la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP), en cumplimiento de lo establecido por el artículo 25 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)<sup>1</sup>, solicitan al CONFIS, como rector de la política fiscal y coordinador del sistema presupuestal, establecer las medidas que deberán tenerse en cuenta al atender los trámites y requerimientos de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN), en especial, aquellos relacionados con el proceso de ejecución del Presupuesto General de la Nación de 2020, en el marco de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio y distanciamiento social establecidas por el Gobierno nacional para hacer frente a la pandemia del nuevo Coronavirus COVID - 19, así como de la incertidumbre fiscal que han alterado la situación regular de gestión en la materia. Por lo anterior, se requiere contar con indicaciones precisas que permitan articular eficientemente el accionar de las entidades rectoras comprometidas con la gestión presupuestal.

## 2. JUSTIFICACIÓN

Mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, ante los efectos generados por la pandemia del coronavirus COVID-19. La expansión global de este nuevo virus ha perturbado el orden económico, social y ecológico del planeta y del país, por lo que el Gobierno nacional, haciendo uso de las facultades otorgadas por la declaratoria de emergencia, ha adoptado, mediante decretos legislativos, diferentes medidas dirigidas a limitar y contener los efectos del COVID-19 en el país y a contrarrestar los efectos económicos, sociales y sanitarios de la pandemia.

Como se expone en los considerandos del Decreto 417, el choque producido por la pandemia se ha sumado a hechos económicos no esperados como la ruptura del acuerdo de recorte de la producción de crudo de la OPEP+, que ha llevado a un derrumbe histórico en el precio internacional del petróleo, en sus diferentes referencias, y a un estado de incertidumbre en los mercados internacionales, acompañado de una subida abrupta del dólar en los mercados emergentes. Para el caso colombiano, la apreciación del dólar ha llegado a niveles que no se habían registrado antes.

La experiencia histórica nos enseña que, en situaciones de crisis como esta, *los choques que afectan a los mercados financieros y laborales suelen tener efectos profundos y prolongados que deterioran el crecimiento, el bienestar de la sociedad y el empleo como nos lo mostró la crisis colombiana de fin de siglo y la experiencia de la crisis internacional de 2008. En el caso de la primera, la economía colombiana, durante 1999 redujo su tasa de crecimiento económico a -4.1% y llevó la tasa de desempleo de niveles de 12,5% en 1997 a 20,2% en el año 2000.*

---

<sup>1</sup> Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995.

Mediante el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, el gobierno nacional declara un nuevo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional en todo el territorio nacional ante evidencia al menos tres aspectos absolutamente significativos, novedosos, impensables e irresistibles: a) Una disminución nunca antes vista del Producto Interno Bruto en Colombia; b) la necesidad ineludible de un mayor gasto público, la disminución de los ingresos de la nación y en consecuencia un mayor déficit fiscal y c) una altísima incertidumbre sobre los efectos de la pandemia y su contención y mitigación, en el comportamiento económico del país, en un periodo en que el aislamiento obligatorio se ha ampliado en 3 ocasiones<sup>2</sup> por lo que se han presentado nuevas circunstancias que han generado una disminución significativa en la actividad económica del país, por lo que en reunión del 4 de mayo de 2020 el Comité de la Regla Fiscal actualizó las proyecciones de crecimiento estimando una caída del 5.5% para 2020, congruente con una meta de déficit fiscal de 6,1%<sup>3</sup> del PIB, respaldando la activación de la cláusula de gasto contracíclico, contenida en la Ley 1473 de 2011<sup>4</sup>.

Estas consideraciones se evidencian hoy en los pronósticos económicos realizados en los últimos meses, los cuales coinciden en mostrar una trayectoria permanente de deterioro de los fundamentales esperados para las vigencias de 2020 y 2021. Esto es claro cuando se comparan las tasas estimadas en el momento de la programación macro-fiscal del 2020 (mayo 23 de 2019), con las de la Actualización del Plan Financiero (febrero 10 de 2020) y con la última estimación de supuestos por la

---

<sup>2</sup> 1.- El **Decreto 457** del 22 de marzo de 2020 mediante el cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, a partir de las cero horas(OO:OO) del día veinticinco (25) de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día trece (13) de abril de 2020.

2.- El **Decreto 531** del 8 de abril de 2020, el Gobierno nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de las personas habitantes del territorio Nacional con algunas excepciones, partir de las cero horas (00:00) del 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 27 de abril de 2020.

3.- El 6 de mayo de 2020 el **Decreto 636** de 2020 ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, a partir de las cero horas (00:00) del 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 25 de mayo de 2020.

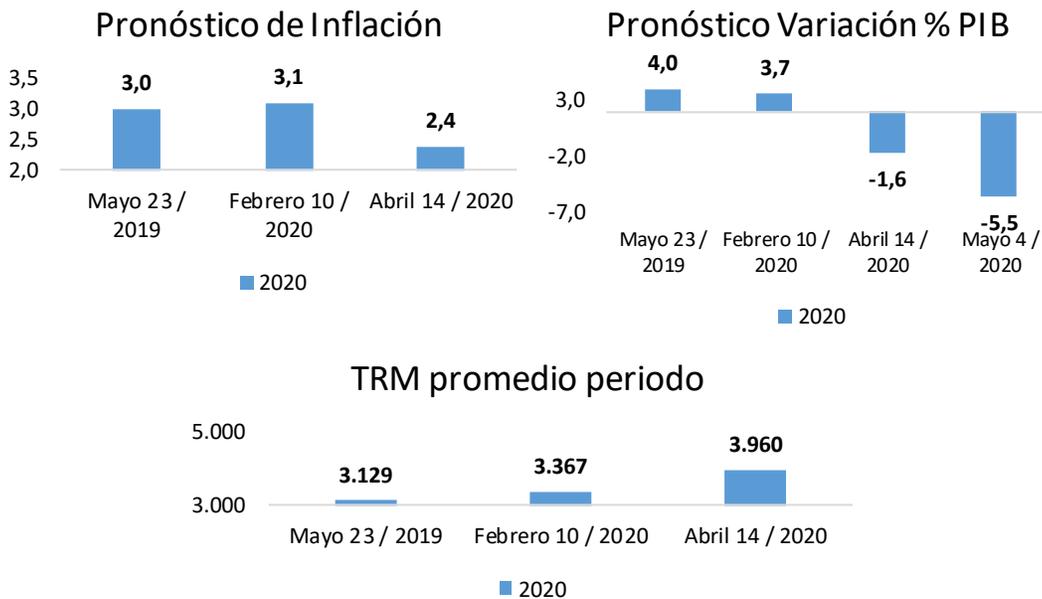
<sup>3</sup> La determinación de ese nivel de déficit se explica por el gasto contracíclico (1,7% del PIB) ya mencionado y por otros cuatro componentes adicionales. (1) Ciclo económico de -1,3% del PIB; (2) Ciclo petrolero de 0% del PIB; (3) el efecto temporal de la migración venezolana (0,4% del PIB); y (4) El déficit estructural estimado en 1,5% del PIB.

<sup>4</sup> **Artículo 6. Gasto Contracíclico.** El Gobierno Nacional podrá llevar a cabo programas de gasto, como política contracíclica, cuando se proyecte que en un año particular la tasa de crecimiento económico real estará dos puntos porcentuales o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, siempre y cuando se proyecte igualmente una brecha negativa del producto. Este gasto contracíclico no puede ser superior a un 20% de dicha brecha estimada.

Este gasto será transitorio y se desmontará completamente en un periodo de dos años, siendo requisito que en el primer año de dicho periodo la economía debe registrar una tasa de crecimiento económico real igual o superior a su crecimiento económico real de largo plazo.

El CONFIS definirá la metodología de cálculo de la brecha del producto, el monto del gasto contracíclico y la trayectoria de su desmonte, considerando la evolución de la brecha del producto y de la situación económica en general.

Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (4 de mayo de 2020).



Fechas Supuestos Dirección General Política Macroeconómica DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público MHCP

Dada la urgencia de su trámite y el estado de la situación económica general, por decisión del CONFIS, en revisión del Plan Financiero 2020 se incluyó el efecto previsto de las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia COVID 19 como resultado de la primera declaratoria mediante Decreto 417 de 2020. Su aprobación se hizo con la indicación de que se realizaría una revisión detenida de las previsiones en el curso del proceso de programación del Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP 2020, que deberá presentarse al H. Congreso de la República antes del 15 de junio de 2020, de acuerdo con lo establecido en la ley<sup>5</sup>. Decisiones a las que deberán sumarse las que se determinen en aplicación del Decreto 637 de 2020.

De acuerdo con la Circular No. 011 de marzo 27 de 2020 la Dirección General del Presupuesto Público Nacional comunicó a las entidades que conforman el PGN las “medidas sobre trámites ante la DGPPN durante cuarentena obligatoria por COVID-19”, en virtud de los artículos 92<sup>6</sup> y 93<sup>7</sup> del Estatuto Orgánico del Presupuesto<sup>8</sup>, el

<sup>5</sup> Ley 819 de 2003 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

*ARTÍCULO 1o. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.*

<sup>6</sup> “**ARTÍCULO 92.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General del Presupuesto Nacional, para realizar la programación y la ejecución presupuestal, efectuará el seguimiento financiero del

Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda No.1068 de 2015<sup>9</sup> y la Ley 2008 de 2019<sup>10</sup>, entre otras normas vigentes, que regulan y orientan la gestión presupuestal y financiera de los órganos que hacen parte del PGN. En este sentido, teniendo en cuenta que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional ante la presencia del nuevo *coronavirus* COVID-19, y mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia, decretando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus COVID-19, esta Dirección procedió a señalar algunas pautas para garantizar la continuidad del servicio.

Así mismo, mediante el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, el Gobierno Nacional extendió el aislamiento preventivo obligatorio del límite anterior del 27 de abril al 11 de mayo en todo el territorio nacional y autorizó la apertura gradual de la economía para algunos sectores, manteniendo restringidas las actividades que se puedan desarrollar sin desplazamiento ni contacto social, lo cual cobija a buena parte de la administración central nacional y en particular a las actividades financieras como las relacionadas con el tema presupuestal. Aislamiento preventivo que el 6 de mayo de 2020 mediante Decreto 636 de 2020 se extendió hasta las cero horas (00:00) del 25 de mayo de 2020, donde prevalece la restricción sobre estas actividades. Aislamiento preventivo obligatorio que se extiende hasta el 31 de mayo según informe del Presidente de la República el 19 de mayo anterior.

Es conveniente resaltar que la Organización Mundial de la Salud - OMS ha reiterado que si bien los expertos coinciden en señalar que, aunque la pandemia pueda

---

*Presupuesto General de la Nación, del presupuesto de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta con régimen de empresa industrial y comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras y del presupuesto de las entidades territoriales en relación con el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. El Departamento Nacional de Planeación evaluará la gestión y realizará el seguimiento de los proyectos de inversión pública, además, adelantará las funciones asignadas a este departamento en la Ley 60 de 1993 (Ley 38/89, artículo 77, Ley 179/94, artículo 40)."*

<sup>7</sup> "ARTICULO 93. Los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación; las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con régimen de empresa industrial y comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras, las entidades territoriales en relación con el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, enviarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Nacional, la información que éstos le soliciten para el seguimiento presupuestal y para el centro de información presupuestal. (...).

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General del Presupuesto Nacional, será el centro de información presupuestal en el cual se consolidará lo pertinente a la programación, ejecución y seguimiento del Presupuesto General de la Nación (...)."*

<sup>8</sup> "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto."

<sup>9</sup> "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público

<sup>10</sup> "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020"

controlarse, el coronavirus continuará circulando, por lo que el comportamiento social tendrá que cambiar durante un largo periodo para minimizar el riesgo de contagio. Para Colombia, esto significa que las medidas transitorias en materia de gestión presupuestal requieren la formulación de lineamientos interinstitucionales que brinden claridad a las entidades respecto a los procedimientos que deberán seguirse en el futuro, por lo menos respecto a la ejecución presupuestal 2020 y a la programación 2021.

Con base en este escenario, es necesario contar con indicaciones precisas del CONFIS respecto a las restricciones fiscales existentes, de manera que se pueda llevar a cabo una ejecución que priorice las autorizaciones de gasto para mitigar los efectos de la crisis y que mantenga su consistencia con los recursos disponibles. En consecuencia, se hace necesario entonces especificar los trámites que deben atenderse prioritariamente mientras se normaliza la actividad y se clarifica la información disponible, que permita contar con previsiones fiscales y económicas confiables.

### **3. RECOMENDACIÓN**

Se recomienda al CONFIS, en su calidad de rector de la política fiscal y coordinador del sistema presupuestal, establecer los siguientes lineamientos y controles atendiendo las condiciones y efectos particulares derivados de las medidas de aislamiento obligatorio y distanciamiento social adoptadas para hacer frente a los efectos de la pandemia del coronavirus COVID 19, así como al estado de incertidumbre fiscal por el que se atraviesa, que ha alterado significativamente la situación regular de gestión en la materia, hasta tanto se cuente con un nuevo escenario fiscal revisado en el marco de la elaboración del MFMP 2020 y aprobación del MGMP 2021- 2024:

1. Instruir al Director de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), para que suspenda el trámite de solicitudes formuladas por los órganos que hacen parte del PGN, y cuyo propósito sea el de afectar los saldos no comprometidos a la fecha, del presupuesto de gastos de inversión, correspondientes a la vigencia 2020, salvo aquellos que estén encaminadas a la atención de la emergencia y proyectos de distribución para la atención de eventos prioritarios, contingentes, fortuitos, futuros o indefinidos que requieren de la ejecución y/o adopción de estrategias de gobierno .
2. Instruir a la Directora General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) para que suspenda el trámite de solicitudes formuladas por los órganos que hacen parte del PGN, y cuyo propósito sea el de afectar los saldos no comprometidos a la fecha, correspondientes a la vigencia 2020, salvo aquellos que estén encaminadas a la atención de la emergencia y proyectos de distribución para la atención de eventos prioritarios, contingentes, fortuitos, futuros o indefinidos que requieren de la ejecución y/o adopción de estrategias de gobierno.

3. Se exceptúan los gastos dirigidos al reconocimiento de emolumentos salariales, mesadas pensionales, sistema general de participaciones SGP, sentencias, transferencias de ley, gastos que resulten esenciales para el funcionamiento en las actuales condiciones y las operaciones de servicio de la deuda pública nacional.
4. Suspender la evaluación y aprobación de autorizaciones de vigencias futuras, salvo aquellas que previamente tengan aval fiscal por parte Confis
5. La autorización a los órganos que forman parte del PGN de realización de contratos entre sí, de que trata el artículo 23 de las disposiciones generales de la Ley de apropiaciones 2008 de 2019, a partir de la fecha y hasta el 31 de diciembre de 2020, deben garantizar la entrega de los bienes y/o servicios dentro de la vigencia.
6. Suspender la aprobación de modificaciones de planta de personal de entidades del Presupuesto General de la Nación, salvo en aquellos casos que el mismo sea a costo cero para la misma entidad.
7. Las entidades que se financien con recursos propios o fondos especiales para funcionamiento e inversión, que se ven afectados por la situación, deben ajustar a la baja sus proyecciones y metas, efectuando los ajustes presupuestales a que haya lugar en la presente vigencia.
8. Dar las instrucciones a la DGPPN del MHCP y a la DIFP del DNP para dar cabal cumplimiento a estas decisiones.