



CIRCULAR EXTERNA 007

5.1. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Bogotá D. C., **22 de febrero de 2022**

PARA Jefes de los Órganos y jefes de Oficinas de Planeación, o quienes hagan sus veces, de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación (PGN)

ASUNTO Anteproyecto de Presupuesto para la vigencia fiscal de 2023

Esta circular contiene los criterios y procedimientos que deberán seguir los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación (PGN) para elaborar y presentar sus respectivos anteproyectos anuales de presupuesto de rentas y gastos para la vigencia fiscal de 2023. De conformidad con la norma, estos anteproyectos los presentará el ministro de Hacienda y Crédito Público a las Comisiones Económicas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, en nombre del Gobierno nacional, durante la primera semana del mes de abril¹. En cumplimiento del artículo 346 de la Constitución Política, el mismo funcionario deberá presentar al Congreso el proyecto de ley del PGN 2023 dentro de los primeros 10 días de la legislatura que comenzará el 20 de julio del año en curso.

¹ Artículo 51 del Estatuto Orgánico de Presupuesto compilado en el Decreto 111 de 1996.



De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, el Decreto 111 de 1996², las Leyes 819 de 2003³, 1955 de 2019⁴ y 2155 de 2021⁵ y los Decretos 1068⁶ y 1082⁷ de 2015, los órganos que hacen parte del PGN remitirán el anteproyecto de presupuesto acompañado de la justificación de los ingresos y gastos, así como de sus bases legales y de cálculo.

Contexto económico. La programación del presupuesto para la vigencia fiscal de 2023 se efectuará en un contexto global de incertidumbre, desaceleración del crecimiento económico, elevación de los costos financieros y presiones inflacionarias. En este escenario el FMI ha estimado que el PIB mundial perdería impulso: pasaría de 5,9% en 2021 a 4,4% en 2022 y 3,8% en 2023 (ver anexo 1).

Programación presupuestal para 2023. De igual manera, para Colombia, se vislumbra que en 2023 el crecimiento real del PIB se desacelere: pasaría de 10,6% en 2021, a 5,0% en 2022 y 3,6% en 2023 (ver anexo 1). Ante ese panorama, la programación presupuestal 2023 deberá mantener un manejo responsable, que le permita al fisco nacional apoyar el crecimiento económico sobre bases financieras sólidas. En aras de lograr este propósito es crucial que la política fiscal busque racionalizar los gastos de funcionamiento para aumentar la inversión pública sin presionar de forma insostenible las necesidades de financiamiento crediticio.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1473 de 2011, modificada por el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021, para 2023 se requiere que el monto total del gasto programado en el PGN se mantenga en una senda sostenible, de tal modo que permita consolidar la reducción de la deuda bruta del GNC como porcentaje del PIB; la cual, gracias al repunte temporal del PIB, pasaría de 63,8% del PIB en 2021 a 62,5 del PIB en 2022, para ubicarse, de forma gradual, en 55% del PIB y asegurar a partir de 2025 el cumplimiento de la regla fiscal en el mediano plazo.

La recuperación económica y los esfuerzos de gestión del recaudo tributario en 2021 ayudarán a que el déficit fiscal del GNC se ubique alrededor de 7,1% del PIB en 2021, 1,5% menos de lo previsto en el MFMP, y a que pueda bajar a 6,5% del PIB en 2022. En este escenario, el balance primario⁸, sería -3,7% en 2021 y -2,9% en 2022. De todos modos, en 2023 será obligatorio reducir ese resultado para cumplir con los parámetros de la regla fiscal, fijados en la Ley 2155 de 2021.

² "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".

³ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"

⁴ "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad".

⁵ "Por medio de la cual se expide la ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones" que modifica la Ley 1473 de 2011 "Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones"

⁶ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público"

⁷ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación nacional"

⁸ Que resulta de excluir el pago de intereses al déficit fiscal



Así⁹, en 2023 el balance primario del GNC deberá ser menor al proyectado para 2022, de tal modo que el balance primario neto estructural del GNC sea inferior a -1,4% del PIB¹⁰, independientemente del valor que alcance la deuda neta¹¹.

De cara a estas perspectivas, es escaso el margen de maniobra para aumentar los techos de gasto fijados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) 2022-2025, y la programación presupuestal deberá racionalizar el gasto corriente para aumentar el gasto de capital de forma fiscalmente sostenible. En ese sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá presentar junto con el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto una propuesta de austeridad congruente con la meta de ahorro ordenado por el artículo 19 de la ley 2155 de 2021¹². Así pues, las proyecciones de gasto del anteproyecto deberán ser consistentes con dicha norma, especialmente en relación con los gastos de personal y la adquisición de bienes y servicios.

Es importante tener en cuenta que el próximo año será el primer año de gestión del nuevo Gobierno, por lo cual la programación presupuestal deberá considerar responsablemente esta situación. De esta manera, el anteproyecto de presupuesto 2023 debe entenderse en cada entidad como una parte de la programación de mediano plazo que permita culminar las metas previstas en el MGMP 2022-2025¹³, y facilitar los ajustes que proponga la administración entrante, especialmente en el contexto de las propuestas de política que puedan entrar a formar parte del nuevo PND que se formule para el periodo 2022-2026. Circunstancias que resaltan, para efectos de programación presupuestal, la importancia de asignar recursos hacia los gastos de mayor rentabilidad social y de mayor aporte a la productividad y el crecimiento económico.

En un contexto de desaceleración económica y mayores restricciones fiscales derivadas del cumplimiento de la regla fiscal, los servidores públicos a cargo de los órganos que hacen parte del PGN tienen la responsabilidad de garantizar el uso más eficiente de los recursos disponibles, programando el gasto estrictamente necesario, cuya ejecución, entendida ésta como la recepción efectiva de bienes y servicios, se efectúe durante la vigencia para la cual se programe.

Los recursos previstos en la programación presupuestal 2023 deben atender: i) las necesidades de funcionamiento del sector público, ii) el cumplimiento de compromisos adquiridos mediante contratos o convenios vigentes, iii) la atención de los créditos firmados y de las vigencias futuras, cuyos cupos hayan sido debidamente autorizados, iv) el acatamiento de los compromisos de la Ley de Víctimas del conflicto armado interno y del acuerdo final para la terminación del conflicto

⁹ De acuerdo con el párrafo transitorio primero del artículo 60 de la norma antes citada

¹⁰ El balance primario neto estructural resulta de ajustar el balance primario por el ciclo petrolero, el ciclo económico y las transacciones de única vez. Ver, artículo 60 de la Ley 2155 de 2021.

¹¹ La deuda neta resulta de restar a la deuda bruta los activos financieros. Ver, artículo 60 de la Ley 2155 de 2021.

¹² La norma ordena al GNC adoptar un plan de austeridad del gasto que permita obtener para el periodo 2022-2032 gradualmente un ahorro promedio anual de \$1,9 billones de pesos a precios de 2022. Ver, artículo 19 de la Ley 2155 de 2021.

¹³ Documento CONPES 4035 Marco de Gasto de Mediano Plazo 2022-2025. Bogotá, D.C., 14 de julio de 2021.



y la construcción de una paz estable y duradera (Acuerdo de paz), v) los acuerdos con las organizaciones sociales, como los grupos étnicos, entre otros, los mandatos de las altas cortes, especialmente la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional y sus autos de seguimiento, vi) las prioridades establecidas en el marco de las políticas sectoriales y transversales vigentes y en las normas y/o sentencias, respectivas (poblaciones indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y afrodescendientes y población Rrom), vii) el cumplimiento de la Sentencia C-346 de 2021 de la Corte Constitucional, de acuerdo con la cual el PGN debe reflejar los aportes de la Nación a las Universidades Públicas que las normas vigentes señalan¹⁴, en forma global, tanto en funcionamiento como en inversión, en una sección independiente¹⁵; viii) así como de aquellas providencias relacionadas con la salud y la población víctima, y, ix) en general, de todas aquellas obligaciones provenientes de órdenes judiciales como los aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales por concepto de los procesos judiciales que se adelantan en su contra.

Igualmente, en la programación se debe tener en cuenta la necesidad e importancia de identificar, por medio de los trazadores presupuestales, la información de los recursos que se destinarán para atender los compromisos con los Pueblos Indígenas, Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales, Palenqueros y Rrom, así como para la implementación del Acuerdo de Paz y para la equidad de la mujer¹⁶. Esta información deberá ser reportada en los sistemas dispuestos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y será el insumo para la elaboración del presupuesto como parte del Anexo - Gasto Construcción de Paz PGN y el Anexo - Gasto presupuestal para la equidad de la mujer¹⁷.

¹⁴ Artículos 86 y 87 Ley 30 de 1992, Artículo 142 Ley 1819 de 2016, Artículo 1° Ley 2019 de 2020, Leyes 1371 de 2009 y 1697 de 2013.

¹⁵ Si para la fecha límite de registro del Anteproyecto de PGN 2023 (31 de marzo de 2022) aún no se ha creado en el SIIF la nueva sección presupuestal que ordena la Sentencia C-346 de 2021, el Ministerio de Educación Nacional presentará en su Anteproyecto PGN 2023, los aportes de la Nación que se deben apropiar en la Ley Anual de Presupuesto para las Universidades Públicas, e incluirá un documento anexo que detalle los aportes de la Nación de que tratan las siguientes normas: artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, Artículo 142 Ley 1819 de 2016, Artículo 1° Ley 2019 de 2020, Leyes 1371 de 2009 y 1697 de 2013 que se estimen para cada una, tanto en funcionamiento como en inversión, en cumplimiento de la sentencia C-346 de 2021 de la Corte Constitucional.

¹⁶ Artículos 219, 220 y 221 del Plan Nacional de Desarrollo y el Artículo 83 de la Ley 2159 de 2021 del Presupuesto General de la Nación.

¹⁷ La información de los trazadores presupuestales mencionados es de seguimiento especial por parte de las autoridades presupuestales dentro del esquema denominado seguimiento a políticas transversales, dado que impactan a diversos sectores sociales y buscan el cumplimiento de diferentes pactos definidos en el PND, de algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la agenda de las Naciones Unidas y compromisos con otros organismos internacionales.



Así mismo, la información se debe presentar en la estructura de clasificación establecida en el Catálogo de Clasificación Presupuestal (CCP)¹⁸, que encuentran en el Sistema Integrado de Información Financiera Pública (SIIF Nación)¹⁹. La Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGPPN) del MHCP y la Dirección de Programación de Inversiones Públicas del Departamento Nacional de Planeación darán apoyo para la solución de las inquietudes que se presenten sobre el clasificador, a fin de garantizar la mejora en la calidad de su aplicación en favor de los objetivos establecidos por el CONPES 4008 de 2020²⁰.

Como en años anteriores, la DGPPN proporcionará la información necesaria para la formulación del anteproyecto de presupuesto para 2023, lo cual incluye información sobre el contexto económico, los supuestos macroeconómicos, lineamientos, criterios generales, procedimientos e instrucciones que deben tener en cuenta los órganos que conforman el PGN y los procedimientos que deben seguirse para diligenciar, remitir y registrar la información correspondiente. Esta información se encuentra disponible en el siguiente sitio web: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_pgn

Los documentos que se encuentran en este sitio son los siguientes:

1. Anexo 1: Contexto económico, supuestos macroeconómicos, criterios y aspectos a considerar;
2. Anexo 2: Información que deben remitir a la DGPPN, y
3. Herramientas para la correcta aplicación del CCP

El objetivo es garantizar un manejo fiscal responsable de los recursos, que se traduzca en unas finanzas sostenibles en el mediano y largo plazo y una provisión eficiente de bienes y servicios a

¹⁸ El Catálogo de Clasificación Presupuestal (CCP) está armonizado y se ajusta a estándares internacionales que, dentro de las buenas prácticas del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) 2014, que permite su comparabilidad; la cual esta armonizada a su vez con el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas de 2008 (SCN 2008) y con otros manuales de estadísticas macroeconómicas y fiscales preparados por el FMI, incluyendo el Manual de Balanza de Pagos y de Posición de Inversión Internacional, el Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras, el Manual de Estadísticas de la Deuda Pública: Guía para Compiladores y Usuarios y el Manual de Cuentas Nacionales Trimestrales

¹⁹ El CCP se encuentra publicado en la web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con sus respectivos instrumentos de apoyo, como el Manual y la Guía de Aplicación.

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_catlogopresupuestal

²⁰ El CONPES 4008 de 2020 Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública. Cuyo objetivo es adoptar una visión sistémica de la información de Gestión Financiera Pública (GFP), mediante la redefinición del modelo institucional, conceptual, metodológico y tecnológico bajo el cual esta se produce, entre los años 2020 y 2029, para contar con información homogénea, fiable, oportuna y transparente de la gestión de los recursos públicos



los ciudadanos. Para lograrlo se requiere el esfuerzo coordinado de todos los niveles de decisión que conforman el sistema integrado de gestión financiera pública²¹.

Por lo anterior, todos los servidores públicos que ejerzan cargos de dirección en los órganos que hacen parte del PGN deben promover en cada uno de sus sectores el uso más eficiente posible de los recursos públicos, atendiendo el cumplimiento de los principios de austeridad²² y de transparencia fiscal, sin consideraciones partidistas y con la mayor probidad.

En virtud de lo anterior, de manera atenta, solicitamos su colaboración para que la programación presupuestal se realice con la mayor responsabilidad, de manera que la nueva administración cuente con información suficiente y confiable que le permita realizar los ajustes que considere convenientes para garantizar unas finanzas públicas sanas y transparentes.

Para aclaraciones y sugerencias favor comunicarse al teléfono (601) 3812717 o al correo electrónico proyecto_presupuesto@minhacienda.gov.co

Cordial saludo,

CLAUDIA MARCELA NUMA PÁEZ
Directora General del Presupuesto Público Nacional

REVISÓ Y APROBÓ: Lelio Rodríguez Pabón
ELABORÓ: Diego Jaramillo Gómez y Edgar Guío

²¹ El CONPES 4008 de 2020 establece como unos de sus objetivos específicos: *Coordinar los subsistemas de la GFP bajo una visión común, para fortalecer la gobernanza y capacidades institucionales en materia de información para la GFP*. Que aplica a nivel general y particular para todo el sector público y sus entidades.

²² Artículo 19 de la Ley 2155 de 2021