

2. Despacho del Viceministro General

1.1. Oficina Asesora de Jurídica.
Bogotá D.C.,
Honorable Representante
JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2022-010680

Bogotá D.C., 10 de marzo de 2022 15:51

Radicado entrada
No. Expediente 8969/2022/OFI

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley 377 de 2021 Cámara: “Por medio de la cual se establece la Prima Especial de Riesgo para los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, determinados en la presente ley”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Secretario General de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, Dr. Orlando Aníbal Guerra de la Rosa, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “establecer una Prima Especial de Riesgo para los servidores públicos pertenecientes a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, organismo civil de seguridad con jurisdicción en todo el territorio nacional adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores”, toda vez que las actividades realizadas por dicho personal le exponen a un alto y constante riesgo, físico, biológico, psicológico y social¹.

De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa legislativa², la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia cuenta con una planta de personal que asciende a 1.448 personas. Al respecto, este

¹ Gaceta 1689 de 2021. Página 1.

² Gaceta 1689 de 2021. Página 12.

Ministerio considera pertinente aclarar que mediante el Decreto 1744 del 16 de diciembre de 2021³ ya se efectuó una modificación a esta planta, creando 150 empleos nuevos para los cargos de profesional especializado, profesional universitario, oficiales de migración y agentes de seguridad, de manera que la entidad actualmente cuenta con 1.598 cargos.

En todo caso, en primer lugar, es relevante señalar lo dispuesto por el numeral 7 del artículo 150 y el artículo 154 de la Constitución Política, a saber:

“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.(...)” (negrilla fuera de texto)

“ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150 (...)
(Subraya y negrilla fuera de texto)

De acuerdo con los artículos transcritos, los proyectos de ley que se tramiten en el Congreso de la República relacionados con la determinación de la estructura administrativa nacional es de exclusiva potestad del Gobierno Nacional, lo que implica que cualquier iniciativa que se relacione con esta temática corresponde exclusivamente a desarrollos normativos encabezados por el Gobierno nacional de conformidad con la Ley 4 de 1992.

En línea con lo anterior, la jurisprudencia de la Corporación se ha explicado que *“i) la función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control , así como también regular los asuntos*

³ Por el cual se modifica la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras (...)" (Negrilla fuera de texto).

Por lo anterior, en caso de insistirse en el trámite legislativo de la iniciativa del asunto, corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Ahora bien, con el fin de determinar el posible impacto fiscal de la iniciativa, es necesario analizar la forma en la que se reconocería la Prima Especial de Riesgo, lo cual, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 del proyecto de ley, sería en los términos detallados en la siguiente tabla, en cuatro (4) contados iguales, con la nómina de los meses de abril, julio y octubre de la respectiva vigencia y un último pago con la nómina del mes de enero del año siguiente, así:

Tabla 1.
Tabla de remuneración Prima Especial de Riesgo

División de remuneración	Cargo	Días de Remuneración
A	Oficial de migración	140
	Agente de migración	140
B	Profesional de migración	105
	Agente de seguridad de migración	105
	Conductor mecánico	105
C	Profesional especializado	70
	Profesional universitario	70
	Técnico administrativo	70
	Auxiliar administrativo	70
	Secretario ejecutivo	70

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Utilizando los parámetros establecidos en el Mensaje Presidencial del proyecto del presupuesto de 2022, y el acuerdo pactado entre las unidades obreras, en el que se establece un incremento salarial para los funcionarios públicos correspondiente al 1.64% para 2022 más porcentaje del IPC⁴, dando lugar a un incremento salarial para la actual vigencia correspondiente al 7.26%, se tendría que el efecto presupuestal de la propuesta legislativa sería de **\$15.603.170.862** para el año 2022, tal como se muestra en la Tabla 2, con un efecto permanente en el Presupuesto General de la Nación que representa recursos que no están contemplados en el actual Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gasto de mediano plazo del Sector de Relaciones Exteriores.

⁴ Índice de Precios al Consumidor

Tabla 2.
Estimación costo de la Prima Especial de Riesgos para la vigencia 2022

Denominación cargo	Días remuneración	Cantidad cargos (1448)	Cantidad de cargos (Decreto 1744)	Cantidad cargos total	Costo actual sin PL	Total costo con PL	Faltante
AGENTE DE MIGRACIÓN	140	11	0	11	605.313.919	718.827.857	-113.513.938
OFICIAL DE MIGRACIÓN	140	967	100	1067	62.169.719.708	73.978.660.761	-11.808.941.053
AGENTE DE SEGURIDAD	105	31	10	41	1.578.188.521	1.834.983.523	-256.795.002
CONDUCTOR MECÁNICO	105	28	0	28	1.509.208.893	1.692.792.582	-183.583.689
PROFESIONAL DE MIGRACIÓN	105	112	0	112	7.145.319.763	8.358.167.955	-1.212.848.192
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	70	33	0	33	1.146.969.348	1.273.685.312	-126.715.964
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	70	41	10	51	3.648.617.844	4.181.362.303	-532.744.459
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	70	62	30	92	4.171.023.862	4.869.558.289	-698.534.427
SECRETARIO EJECUTIVO	70	59	0	59	2.360.611.689	2.619.654.712	-259.043.023
TÉCNICO ADMINISTRATIVO	70	75	0	75	3.540.401.979	3.950.853.093	-410.451.114
ASESOR	0	3	0	3	647.331.557	647.331.557	0
DIRECTOR GENERAL	0	1	0	1	511.869.621	511.869.621	0
DIRECTOR REGIONAL	0	13	0	13	2.810.673.026	2.810.673.026	0
JEFE DE OFICINA	0	2	0	2	544.587.114	544.587.114	0
JEFE DE OFICINA ASESORA	0	3	0	3	563.275.164	563.275.164	0
SECRETARIO GENERAL	0	1	0	1	348.362.374	348.362.374	0
SUBDIRECTOR GENERAL	0	6	0	6	1.508.058.756	1.508.058.756	0
Total		1448	150	1598	94.809.533.139	110.412.704.000	-15.603.170.862

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este punto, es necesario recordar que en atención a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019⁵, las modificaciones a los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán afectar programas y servicios esenciales a cargo de la respectiva entidad, y deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo Sector, y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011⁶. De esta manera, la iniciativa debe ajustarse a lo determinado en el artículo 2 del Decreto 371 de 2021⁷, así como las Directivas Presidenciales sobre gastos de personal, que en términos generales establecen que las modificaciones de planta deberán realizarse a costo cero.

Adicionalmente, el artículo 14 de la Ley 2159 de 2021⁸, correspondiente a la Ley Anual de Presupuesto aprobado para la vigencia 2022, consagra que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la

⁵ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

⁶ Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁷ Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2021 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación

⁸ Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022

aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, previo concepto o viabilidad presupuestal de esta Cartera Ministerial.

Igualmente, es preciso mencionar que la Ley 2155 de 2021⁹, de iniciativa del Gobierno nacional, incluye en el título III el Plan de Austeridad y Eficiencia en el Gasto Público, en el que se contemplan cuatro puntos relevantes y que deben ser tenidos en cuenta con el fin de lograr uno de los ahorros más importantes que ha buscado la Nación en los últimos años. En primer lugar, se limita el crecimiento de la burocracia, y se mantiene la capacidad adquisitiva de los trabajadores públicos. En segundo punto, se restringen los cambios en la planta de personal y se congelan las vacantes. En tercer lugar, se busca establecer límites de gastos en bienes y servicios del sector público. En cuarto lugar, se busca controlar los contratos de prestación de servicios, salvo aquellos que sean esenciales para el funcionamiento de las entidades. Particularmente, el artículo 19 de la mencionada Ley, consagra:

***“Artículo 19. Plan de austeridad y eficiencia en el gasto público.** En desarrollo del mandato del artículo 209 de la Constitución Política y con el compromiso de reducir el Gasto Público, en el marco de una política de austeridad, eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos, durante los siguientes 10 años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional anualmente reglamentará mediante decreto un Plan de Austeridad del gasto para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.*

*Mediante este Plan de Austeridad se buscará obtener para el periodo 2022—2032 gradualmente un ahorro promedio anual de \$1.9 billones de pesos a precios de 2022, mediante la limitación en el crecimiento anual del gasto por adquisición de bienes y servicios, la reducción de gastos destinados a viáticos, gastos de viaje, papelería, gastos de impresión, publicidad, adquisición de vehículos y combustibles que se utilicen en actividades de apoyo administrativo, la reducción en la adquisición y renovación de teléfonos celulares y planes de telefonía móvil, internet y datos, la reducción de gastos de arrendamiento de instalaciones físicas, y, en general, **la racionalización de los gastos de funcionamiento**. Para el logro de este Plan de Austeridad el Gobierno nacional también propondrá al Congreso de la República una reducción en un porcentaje no inferior al cinco por ciento (5%) anual, durante los próximos cinco (5) años, de las transferencias incorporadas en el Presupuesto General de la Nación.”*

Este artículo fue votado como orgánico en su trámite legislativo haciendo del mismo una decisión política institucional tanto de la rama legislativa como ejecutiva, de tal manera que este Ministerio llama la atención para que las iniciativas legislativas que se presenten en adelante guarden armonía en materia de austeridad del gasto, dado que es un tema prioritario tanto político como económico, teniendo en cuenta el contexto derivado de la pandemia y la afectación de las finanzas públicas en un marco de reorientación del gasto social, la reactivación económica y la imperiosa sostenibilidad fiscal.

Así las cosas, la implementación de los artículos analizados; en primer lugar, podrían incurrir en vicios de inconstitucionalidad al encontrarse dentro de la esfera de las iniciativas normativas del gobierno nacional; en segundo lugar, representan un costo adicional que no está contemplado en los presupuestos de las entidades involucradas lo que implica un impacto negativo en el Presupuesto General de la Nación; y finalmente, el proyecto de ley en los términos actuales, podría implicar costos fiscales que, conforme a lo previsto en el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021 contravía la política de estado relacionada con la austeridad en el gasto público.

⁹ Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

Para finalizar, se advierte que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹⁰, todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto y manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente. Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Viceministro General

DGPPN/ OAJ

UJ -0144/2022

Elaboró: María Camila Pérez Medina

Revisó: German Andrés Rubio Castiblanco

Con copia a: Dr. Orlando Aníbal Guerra de la Rosa. Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes

¹⁰ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Firmado digitalmente por: CICERON FERNANDO JIMENEZ RODRIGUEZ

Viceministro General (E)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co