



2. Despacho del Viceministro General

Honorable Representante
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 — 68, Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá. D.C.,



Radicado: 2-2025-044598
Bogotá D.C., 18 de julio de 2025 17:33

Radicado entrada
No. Expediente 34844/2025/OFI

Asunto: Comentarios al texto propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley No. 238 de 2024 Cámara, *"por medio del cual se crea la Política de Austeridad Pública, se establece la obligatoriedad de los Planes de Austeridad del Gasto para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y se definen lineamientos para promover y priorizar la transparencia del gasto público."*

Respetado Presidente:

En atención a la solicitud de concepto de impacto fiscal presentada por la Honorable Representante, Gloria Liliana Rodríguez Valencia, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), se presentan los comentarios y consideraciones al texto propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto *"(...) crear la Política de Austeridad Pública y establecer la obligatoriedad de los Planes Anuales de Austeridad del Gasto que trata el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021, elevando sus disposiciones a rango de ley, con el fin de determinar los lineamientos y prohibiciones relativas a los gastos de funcionamiento del Estado; así mismo, genera unos lineamientos en materia de transparencia y publicidad de las actuaciones, respecto a estos gastos de funcionamiento. (...)"*

La pretendida política pública, que busca establecer acciones orientadas al desarrollo de la austeridad en la planeación y ejecución del gasto público, así como lineamientos para la transparencia, pretende que sea aplicable a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Para tal efecto, el Proyecto de Ley establece, principalmente, las siguientes propuestas:

- i) La obligación en cabeza de todos los ministerios de radicar los Planes Anuales de Austeridad del Gasto ante el MHCP, en los que deben presentar un ahorro del 5%

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

Continuación oficio

- gastos de funcionamiento para cada sector, en personal y adquisición de bienes y servicios. (artículo 4)
- ii) La meta nacional de austeridad, que debe corresponder a una reducción del gasto de funcionamiento de al menos un 5% anual, tiene que estar contenida en el Proyecto de Ley del PGN que se radique en el Congreso de la República. (artículo 6)
- iii) La prohibición de que los funcionarios nombrados por el Presidente de la República devenguen salarios mensuales globales superiores al salario oficial del primer mandatario. (artículo 9)
- iv) La racionalización del gasto público, entre otros, frente a lo siguiente:
- El mantenimiento de inmuebles, cambio de sedes y adquisición de bienes muebles. (artículo 10)
 - La priorización de encuentros virtuales para realizar reuniones y encuentros de carácter organizacional. (artículo 11)
 - La institucionalización de viajes aéreos en clase económica, y límite en los gastos de viáticos y a los gastos de delegaciones oficiales. (artículos 12, 13 y 14)
 - La prohibición del pago de viáticos y delegaciones oficiales a particulares. (artículo 15)
 - La racionalización de gastos correspondientes a los esquemas de seguridad, así como autorizar la compra de vehículos oficiales únicamente por obsolescencia superior a 10 años. (artículos 17 y 18)
 - La limitación de gastos en publicidad estatal, reducir el gasto en papelería y telefonía, y el límite a la suscripción a periódicos, revistas y bases de datos electrónicas. (artículos 19, 20 y 21)
 - La prohibición de regalos, recordatorios y souvenirs a cargo del tesoro público. (artículo 22)
 - La implementación de medidas de sostenibilidad ambiental como ahorro de agua, energía eléctrica, reciclaje y demás. (artículo 23)
 - La prohibición de duplicidad en estudios inherentes a la gestión pública que desde su publicación no haya pasado 5 años. (artículo 25)
 - La creación de planes para el manejo y disposición de activos inútiles, y su destinación a otras entidades que puedan darle uso. (artículo 27)
 - El uso de recursos a través cajas menores estrictamente a gastos imprevisibles, urgentes, imprescindibles e inaplazables. (artículo 28)
- v) La prohibición de que ningún servidor público de la Rama Ejecutiva pueda obtener pensión o recursos públicos por jubilación, sin el cumplimiento de la edad estipulada para acceder a una pensión de vejez. (artículo 24)
- vi) La obligación de que todos los fondos y fideicomisos que reciban recursos del PGN sean constituidos por el MHCP como único fideicomitente. Asimismo, este Ministerio debe tener un sistema de información de libre consulta sobre los fondos especiales y fideicomisos. (artículos 29 y 30)
- vii) La destinación de los recursos ahorrados, como consecuencia de la Política de Austeridad Pública, al funcionamiento o inversión de la misma entidad en la siguiente vigencia fiscal, y no se pueden usar para el pago de la deuda pública. (artículo 33)





Continuación oficio

De manera general, es importante mencionar que **las medidas de ahorro al gasto público** propuestas en el Proyecto de Ley ya están contempladas en el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021² y en los artículos 2.8.4.1.1., 2.8.4.5.1., 2.8.4.5.3., 2.8.4.5.4., 2.8.4.8.2. y 2.8.4.8.3. del Decreto 1068 de 2015³.

De hecho, en virtud del artículo 19 de la Ley 2155 de 2021, el Gobierno nacional, a través del MHCP, reglamenta anualmente mediante decreto el Plan de Austeridad del Gasto para los órganos que hacen parte del PGN, con base en los informes semestrales sobre el recorte y ahorro generado por los mismos.

Lo anterior, sin perjuicio de que las entidades públicas adelantan actividades de divulgación en el marco de austeridad en el gasto y reducción real de costos, así como las actividades adelantadas por las oficinas de Control Interno en cumplimiento de este mandato, y las responsabilidades asignadas a los secretarios generales sobre la materia.

Por tanto, los mecanismos de austeridad del gasto de que trata la Ley 2155 de 2021 y el Decreto 1068 de 2015, se cumplen como una política de austeridad dirigida a elevar la eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos en las entidades públicas, sin necesidad de expedir una nueva ley.

De todas formas, estas medidas están contenidas en el Plan de Austeridad del Gasto 2025, aclarando que este Plan de Austeridad estaba mencionado en el texto inicialmente publicado del Proyecto de Ley No. 90 de 2024 Cámara, 60 de 2024 Senado⁴ (Proyecto de Ley del PGN 2025), y que sigue siendo el mismo a pesar de la expedición del Decreto 1523 de 2024⁵. Esto, porque al no ser aprobado en primer debate y no ser expedido antes del 20 de octubre de 2024 el Proyecto de Ley del PGN 2025, su contenido fue replicado en virtud de lo establecido en el artículo 348 de la Constitución Política (CP) y el artículo 59 del Estatuto Orgánico de Presupuesto⁶ (EOP).

El mencionado Plan está elaborado en cumplimiento del artículo 19 de la Ley 2155 de 2021, y su objetivo es generar ahorros de gasto operacional en aras de la austeridad y la eficiencia del gasto en un marco de sostenibilidad fiscal estatal, en línea con lo dispuesto por el artículo 334 CP.

De tal manera, como se aprecia en el siguiente gráfico, se proyecta que el Plan de Austeridad que presentó el Gobierno nacional en el Proyecto de Ley del PGN 2025 genere un ahorro de gasto operacional anual promedio de 0,1% del Producto Interno Bruto (PIB) entre 2023 y 2033. Esto con el fin de cumplir la meta de ahorro anual promedio fijada por el artículo 19 de la ley 2155 de 2019 (\$1,9 billones a precios de 2022).

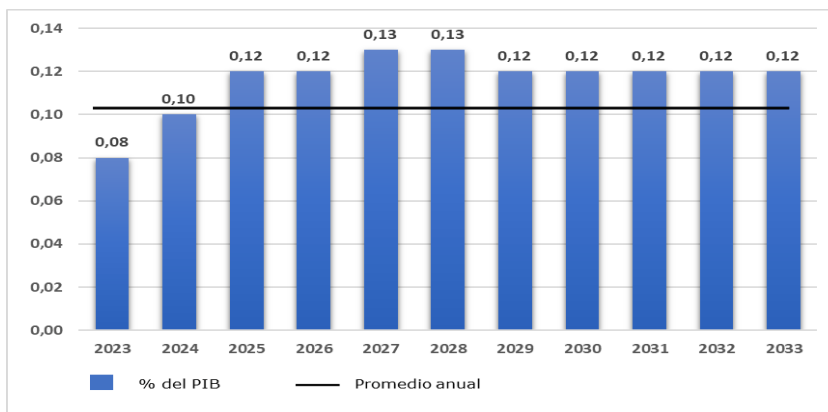
² "Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones."

³ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público."

⁴ Gaceta del Congreso 1091 de 2024. "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 2025"

⁵ "Por medio del cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2025."

⁶ 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 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".

Gráfico 1. Ahorro fiscal proyectado Plan de Austeridad del Gasto PL PGN 2025 % del PIB**Fuente:** Proyecto de Ley del PGN 2025.

Las fuentes del ahorro proyectado en el Plan de Austeridad del Proyecto de Ley del PGN 2025 se derivan de medidas similares a las propuestas en la iniciativa en estudio, entre las cuales sobresalen: i) Prohibir a las entidades del PGN modificar sus plantas de personal, excepto cuando la propuesta tenga un costo cero o genere ahorros; ii) Limitar el crecimiento del gasto por adquisición de bienes y servicios a lo estrictamente necesario para la operación de los organismos y entidades del PGN; iii) Reducir los gastos

destinados a suscripción de contratos de prestación de servicios; iv) Ajustar el pago de horas extras a las estrictamente necesarias; v) Racionalizar la adquisición de bienes inmuebles, tiquetes aéreos, adquisición de vehículos, gastos de publicidad y papelería.

Al igual que el presente Proyecto de Ley, el Plan de Austeridad del Gasto 2025 contempla un plan de ahorro en publicidad estatal, dirigido a que todos los órganos que forman parte del PGN se abstengan de celebrar contratos de publicidad personalizada, tales como agendas, almanaques, libretas, pocillos, vasos, esferos, en el que se tengan que adquirir revistas, imprimir informes o folletos. Asimismo, el Plan de Austeridad prevé priorizar la virtualidad en las reuniones de los funcionarios y limitar la compra de vehículos oficiales.

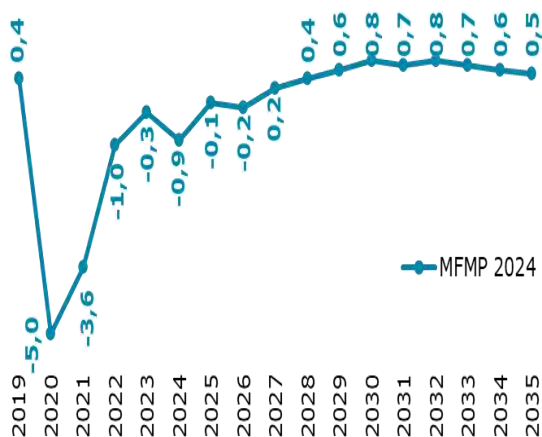
Adicionalmente, el Plan de austeridad del gasto del PGN 2025 también contempla que las entidades que conforman el PGN deben formular y ejecutar planes internos de austeridad. Estos planes se deben materializar en la contención y/o reducción del gasto de funcionamiento, y en línea con el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021, la reducción del gasto de funcionamiento el Plan de Austeridad del PGN 2025 contempla la reducción de las transferencias corrientes en un monto no inferior al cinco por ciento (5%) anual.

De esta manera, los ahorros proyectados en el Plan de Austeridad del PGN 2025 permiten generar una senda de gasto primario del Gobierno Nacional Central (GNC) compatible con el cumplimiento de la regla fiscal. Como se aprecia en los siguientes gráficos, los techos de gasto

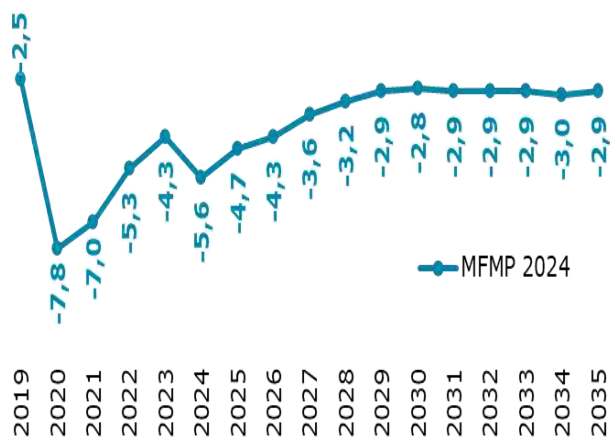
primario previstos en el Plan Financiero y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2024 sustentan la coherencia del PGN 2025 con la regla fiscal, y aseguran el cumplimiento de la regla fiscal en términos de balance primario, balance fiscal y deuda neta.

Gráfico 2. Balance Fiscal del GNC Compatible con Cumplimiento de la Regla Fiscal (% del PIB)

A. Balance Primario

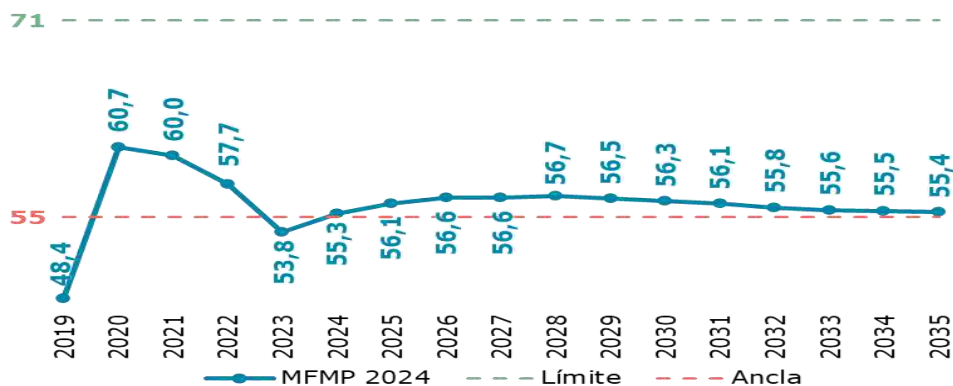


B. Balance Fiscal



Fuente: MFMP 2024 y Plan Financiero 2025.

Gráfico 3. Deuda del GNC Compatible con Cumplimiento de la Regla Fiscal (% del PIB)



Fuente: MFMP 2024 y Plan Financiero 2025

Cabe decir que, a diferencia del Plan de Austeridad de Gasto del PGN 2025, el Proyecto de Ley del asunto señala que el objeto de la austeridad, que es generar ahorros en gastos operacionales, tiene como fin redistribuir o reorientar esos recursos a otros rubros hacia un nuevo gasto social, para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, el cierre de brechas regionales y la reducción de la desigualdad económica y social. Así, en caso de aprobarse la iniciativa en Ley de la República, se aumentaría el riesgo de presionar al alza la inflexibilidad presupuestal del PGN, el gasto primario, el déficit fiscal y el endeudamiento del GNC por encima de los techos compatibles con el cumplimiento de la regla fiscal, de acuerdo con las proyecciones presentadas en los gráficos 2 y 3.

En línea con lo anterior, de la propuesta normativa se puede entender que se estaría aumentando la probabilidad de programar gasto social para cierre de brechas económicas y sociales en las leyes anuales del PGN, con fundamento en ahorros de gasto operacional adicionales a los previstos en el Plan de Austeridad del PGN 2025, y de materialización incierta debido a lo siguiente: i) No es posible programar gastos de inversión social con base en ahorros de gasto operacional de la misma vigencia fiscal sin incurrir en un riesgo de desfinanciamiento anual del PGN, toda vez que la magnitud de este ahorro sólo se puede conocer en la vigencia posterior a la cual se programa el PGN; ii) La iniciativa aumentaría los gastos recurrentes del PGN por adquisición de bienes y servicios, debido a la institucionalización de revisiones anuales del gasto público; y iii) La probabilidad de traducir la política de austeridad del gasto propuesta en un ahorro fiscal adicional al proyectado en la Ley del PGN 2025 afronta el reto de la inflexibilidad del gasto del GNC, proveniente del cumplimiento de mandatos constitucionales y legales que ordenan gasto. En todo caso, es pertinente tener en cuenta que el artículo 110 del EOP otorga autonomía presupuestal a los órganos que conforman el PGN, de tal modo que la materialización de ahorros fiscales depende de la gestión de estas y no necesariamente de la adopción de una política estatal de austeridad.

Sobre la estimación del ahorro fiscal de gastos de funcionamiento, de lo dispuesto en la exposición de motivos de la iniciativa en estudio se proyecta que, de convertirse en ley, este ahorro podría ser 0,2% del PIB en 2025, es decir el doble del promedio de ahorro proyectado en el plan de austeridad del gasto del Proyecto de Ley del PGN 2025. Este ahorro resultaría de reducir en 5% la suma de los gastos por personal y adquisición de bienes y servicios programados en el Proyecto de Ley del PGN 2025 (\$75,5 billones).

Esta proyección sobreestima el ahorro derivado de la adopción de las medidas de austeridad del gasto allí propuestas. La probabilidad de traducir la política de austeridad del gasto propuesta en el Proyecto de Ley 238 de 2024 Cámara en un ahorro fiscal equivalente al doble del proyectado en el Proyecto de Ley del PGN 2025 sería mínima durante los próximos diez años, debido a lo siguiente:

a) la totalidad de los gastos de personal depende del cumplimiento de mandatos constitucionales y legales que ordenan gasto, entre los cuales sobresalen la prohibición constitucional de reducir el poder adquisitivo de los salarios públicos (Sentencia de la Corte



Continuación oficio

Constitucional C-931 de 2004) y la nivelación salarial del sector defensa y policía ordenada por el artículo 113 de la Ley 2294 de 2023 y el artículo 136 de la ley 2179 de 2021;

b) 62% del gasto operacional por adquisición de bienes y servicios está destinado a garantizar la operación de la fuerza pública y la rama judicial;

c) el impacto de la reducción de gastos por adquisición de bienes y servicios en la rama ejecutiva sería alrededor de 0,1% del gasto total de funcionamiento del PGN 2025 (\$327,9 billones);

d) desde 2022 el gasto por adquisición de bienes y servicios de la rama ejecutiva se ha venido ajustando de forma estructural, en cumplimiento del artículo 19 de la Ley 2155 de 2021, por lo cual su potencial de reducción para los próximos diez años tiende a decrecer cada año de forma marginal.

Como se aprecia en la siguiente tabla, la mayor parte del gasto de personal programado en el PGN 2025 se destina a defensa y seguridad y a la rama judicial, y tan sólo 17% de este tipo de erogaciones corresponde a gastos de la rama ejecutiva financiados con recursos corrientes de la nación (\$10,7 billones).

Tabla 1. Nóminas 2025: Cargos y costo anual del GNC y Establecimientos Públicos.
Número de cargos y miles de millones de pesos

Sector	Número de Cargos (1)	Costos			Participación porcentual	
		Nación (2)	Propios (3)	Total (4)=(2+3)	Cargos (5)	Costos (6)
1. RAMA EJECUTIVA	97.769	10.762.637	3.313.923	14.076.560	14,0	23,6
Agricultura y Desarrollo Rural	2.883	335.515	-	335.515	0,4	0,6
Ambiente y Desarrollo Sostenible	1.960	347.069	-	347.069	0,3	0,6
Ciencia, Tecnología e Innovación	140	21.816	-	21.816	0,0	0,0
Comercio, Industria y Turismo	1.992	103.723	223.369	327.092	0,3	0,5
Cultura	691	77.411	-	77.411	0,1	0,1
Deporte y Recreación	180	28.399	-	28.399	0,0	0,0
Educación	1.447	175.594	-	175.594	0,2	0,3
Empleo Público	948	34.476	96.294	130.770	0,1	0,2
Hacienda	25.418	4.429.334	300.353	4.729.687	3,7	7,9
Igualdad y Equidad	9.135	43.875	961.917	1.005.792	1,3	1,7
Inclusión Social y Reconciliación	2.387	314.199	-	314.199	0,3	0,5
Información Estadística	2.486	235.166	-	235.166	0,4	0,4
Inteligencia	556	126.701	-	126.701	0,1	0,2
Interior	2.522	220.146	-	220.146	0,4	0,4
Justicia y del Derecho	21.956	1.921.257	237.162	2.158.419	3,2	3,6
Minas y Energía	1.413	125.235	133.737	258.972	0,2	0,4
Planeación	1.634	108.681	120.017	228.698	0,2	0,4
Presidencia de la República	1.820	311.392	-	311.392	0,3	0,5
Relaciones Exteriores	3.458	940.781	-	940.781	0,5	1,6
Salud y Protección Social	3.972	174.873	343.045	517.918	0,6	0,9
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	891	114.190	50.250	164.440	0,1	0,3
Trabajo	3.162	307.657	84.302	391.959	0,5	0,7
Transporte	6.224	184.428	763.476	947.904	0,9	1,6
Vivienda, Ciudad y Territorio	494	80.721	-	80.721	0,1	0,1
2. DEFENSA Y POLICÍA	510.608	26.772.183	256.274	27.028.457	73,3	45,4
Fuerzas Militares	63.489	6.424.247	-	6.424.247	9,1	10,8
Policías	143.803	10.720.206	-	10.720.206	20,7	18,0
Soldados y Alumnos Defensa	240.350	7.533.660	-	7.533.660	34,5	12,6
Auxiliares y Alumnos Policía	37.915	529.917	-	529.917	5,4	0,9
Ministerio de Defensa (Civiles)	20.115	1.282.884	256.274	1.539.158	2,9	2,6
Policía Nacional (Civiles)	4.936	281.269	-	281.269	0,7	0,5
3. RAMA, FISCALÍA Y ORG. AUTÓNOMOS	87.809	18.459.421	31.011	18.490.432	12,6	31,0
Congreso de la República	886	770.084	-	770.084	0,1	1,3
Empleo Público	143	5.734	18.532	24.265	0,0	0,0
Fiscalía	27.163	5.587.241	-	5.587.241	3,9	9,4
Organismos de Control	15.133	2.915.386	12.479	2.927.865	2,2	4,9
Rama Judicial	38.191	8.161.574	-	8.161.574	5,5	13,7
Registraduría	4.316	523.955	-	523.955	0,6	0,9
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	1.977	495.448	-	495.448	0,3	0,8
4. TOTAL SIN DEFENSA Y POLICÍA (1+3)	185.578	29.222.058	3.344.934	32.566.992	26,7	54,6
5. TOTAL PGN (1+2+3)	696.186	55.994.241	3.601.208	59.595.449	100,0	100,0
6. TRANSFERENCIAS	466.568	46.379.347	-	46.379.347		
SGP Educación	362.450	37.673.542	-	37.673.542		
SGP Salud	49.399	3.581.471	-	3.581.471		
Docentes y administrativos Universidades	54.719	5.124.334	-	5.124.334		
7. GRAN TOTAL (5+6)	1.162.754	102.373.589	3.601.208	105.974.797		

Fuente: Proyecto de Ley PGN 2025.

De todas maneras, respecto a las posibilidades de reducción estructural del gasto de funcionamiento del PGN y su eventual reorientación hacia el cierre de brechas económicas y sociales, es preciso señalar que el mayor componente de este rubro es altamente inflexible, por cuanto está determinado por mandatos constitucionales y legales y no por decisiones discrecionales del ejecutivo. Como se aprecia en la siguiente tabla, las partidas más representativas del gasto de funcionamiento del PGN corresponden a transferencias corrientes; rubro que, en su mayor parte, es inflexible, y en el cual sobresalen el Sistema General de Participaciones (SGP), las pensiones y el aseguramiento en salud.

Tabla 2. Estructura Gastos de Funcionamiento del PGN 2025
Miles de Millones de Pesos

CONCEPTO	2025	% Total
Gastos de Personal	60.156	18%
1SECTOR DEFENSA	27.116	8%
2RAMA, FISCALIA Y ORG. AUTONOMOS	18.902	6%
RAMA EJECUTIVA	14.139	4%
Adquisición de Bienes y Servicios	15.477	5%
1SECTOR DEFENSA	7.627	2%
2RAMA, FISCALIA Y ORG. AUTONOMOS	2.110	1%
RAMA EJECUTIVA	5.740	2%
Transferencias	247.892	76%
SGP	81.984	25%
Pensiones	79.492	24%
Aseguramiento en Salud	42.433	13%
IESP	6.763	2%
Fondo Nacional de Calamidades	650	0%
Promoción y prevención en salud	503	0%
Fondo Reparación de Víctimas	1.566	0%
Paz, reinsertados, desmovilizados	970	0%
Recursos a transferir a la Nación	3.003	1%
Otras transferencias previo concepto	13.076	4%
Sentencias y Conciliaciones	1.887	1%
Resto	15.565	5%
Otras Cuentas	4.413	1%
TOTAL FUNCIONAMIENTO	327.938	100%

Fuente: Proyecto de Ley PGN 2025.

Por otra parte, frente al otro de los componentes de esta propuesta normativa, relacionado con la **institucionalización de la transparencia y rendición de cuentas sobre la política de austeridad del gasto**, es preciso mencionar que el marco legal vigente y la adhesión de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), han permitido avanzar en el suministro de la información presupuestal a la ciudadanía con base en los parámetros internacionales de datos abiertos.



Continuación oficio

En línea con el estándar internacional de presupuesto abierto de la OCDE y lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014⁷, se ha desarrollado y fortalecido el Portal de Transparencia Económica y del Presupuesto Ciudadano (PTE). En este aspecto, se han adelantado acciones dirigidas a facilitar el acceso ciudadano a la información pública sobre el uso de los recursos del PGN. El documento Presupuesto Ciudadano es sencillo, y la forma de presentar la información presupuestal allí contenida es didáctica y concreta. Esta información se encuentra centralizada y se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.ptc.gov.co/presupuesto-ciudadano>

El PTE está abierto al público sin restricción alguna, y allí se puede consultar la trazabilidad del gasto a lo largo de la cadena presupuestal (apropiación, compromiso, obligación y pago). También muestra los datos históricos con cortes mensuales específicos y acumulados para los sectores y órganos que componen el PGN. El portal también informa sobre los tiempos y la manera cómo se gasta, cuánto y con quién se contrata, y cuál es su comportamiento a lo largo del tiempo. La mayoría de los reportes son susceptibles de descargar en archivos con formatos abiertos (archivos planos) para su difusión y análisis.

Los reportes del PTE están alineados con las mejores prácticas internacionales sobre la materia, por lo cual han sido presentados en escenarios internacionales como OCDE, la Open Government Partnership

- OGP, la Open Contracting Partnership - OCP, la Global Initiative for Fiscal Transparency - GIFT y la International Budget Partnership - IBP, que es el referente del comentado proyecto de Ley.

Igualmente, la información sobre la programación y ejecución mensual del PGN se publica en bases de datos y en una plataforma web dinámica del MHCP para consulta ciudadana, en el siguiente sitio web: <https://www.ptc.gov.co/presupuesto-ciudadano>

Adicionalmente, el MHCP en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021, publica, a nivel de unidad ejecutora del PGN, informes semestrales sobre la política de austeridad del gasto los cuales están disponibles para consulta ciudadana en el siguiente enlace:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaGE1ODExYWQtdDI0YS00OTc1LTljNWUtYmZjMWE2NmIyNGY4IiwidCI6ImI0ZWE2MGQ4LWJlNDktNDBiYy05OGM0LTE4YzQzYmZkNzIxZSIsImMiOjR9>

En cumplimiento del artículo 19 de la Ley 2155 de 2021, y en aras de la transparencia y la rendición de cuentas, las unidades ejecutoras del PGN deben publicar en sus sitios web sus planes y estrategias propias de austeridad del gasto, adoptadas y ajustadas en concordancia con los planes anuales de austeridad. Lo anterior, desde una perspectiva integral de su gestión en la materia encaminada a informar a la ciudadanía sobre la meta cuantitativa de ahorro y sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a dicho Plan.

⁷ "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones."



Continuación oficio

Por otra parte, la medición del desempeño institucional hecha en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) forma parte integral de la búsqueda de los objetivos de la política de austeridad del gasto señalada en el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021. Los resultados de los Índices de Desempeño Institucional (IDI) de MIPG forman parte del seguimiento y evaluación del Plan de Austeridad del Gasto, a través de su debida publicación en el Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (FURAG), y están sujetos a revisión y mejora, con miras a lograr una racionalización estructural de los gastos operacionales de las entidades del PGN.

Los avances antes citados, sin duda, tienen un gran potencial de mejora, pero es viable que la gestión financiera pública continúe mejorando en este aspecto, dentro del marco legal vigente. En esta materia los mayores retos están relacionados con la coordinación institucional, la unificación de metodologías y la interoperabilidad de los sistemas de información. Estos retos que están siendo abordados a través de una hoja de ruta para la modernización de la gestión financiera pública, definida hasta 2029 por el documento CONPES 4008 de 2020⁸.

Ahora bien, es necesario referirse sobre el ámbito de aplicación de la Política de Austeridad Pública y los Planes Anuales de Austeridad del Gasto, en la medida que la iniciativa en caso de hacerse Ley de la República regirá para todos los órganos que hacen parte del PGN. Puntualmente, sobre la posibilidad de que se incluya al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) como órgano objeto de cumplimiento, en la medida que el mismo recibe transferencias de fuentes incluidas en el Presupuesto Nacional como es el caso de los aportes del Impuesto de Timbre Nacional y Privatizaciones, sin tener en cuenta los aportes por concepto del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías, que también están apropiados en el PGN. Esto, a pesar de que el artículo 11 EOP no los contempla como parte del PGN.

Frente al particular, se considera necesario referirse en el articulado a la excepción prevista en el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021, respecto de la no la aplicación del Plan de Austeridad frente a las transferencias específicas de rango constitucional y aquellas específicas del Sistema General de Participaciones, así como las destinadas al pago del Sistema de Seguridad Social.

Lo anterior, por cuanto el FONPET recibe transferencias del PGN destinadas al pago de Sistema de Seguridad Social y con medidas de austeridad de gasto colapsaría funcionalmente el Fondo. Esto, debido a que tiene una planta de personal netamente contratada por órdenes de prestación de servicios y, se ha sentido en los últimos años una mayor presión y una creciente demanda de las entidades territoriales para el pago de obligaciones pensionales con recursos del FONPET, así como la entrega de recursos excedentes del Fondo.

⁸ "Política nacional de información para la gestión financiera pública."

Respecto de la medida que pretende que ningún funcionario de la Rama ejecutiva pueda recibir un salario mensual superior al del Presidente de la República, es necesario señalar que el artículo 154 CP establece que los proyectos de ley que fijen el régimen salarial de los empleados públicos deben ser de iniciativa del Gobierno nacional, y en caso de que cursen en el Congreso de la República proyectos de ley de iniciativa parlamentaria con dicho contenido, deberán contar con el aval del Gobierno nacional, tal como lo ha determinado la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁹.

Por tanto, las medidas de austeridad que se pretenden implementar para los salarios y remuneraciones de los funcionarios de la Rama Ejecutiva, los cuales no podrán devengar un ingreso mensual global entre el salario oficial, comisiones, juntas, viáticos u otro tipo de ingreso superior al salario oficial del primer mandatario, podría correr el riesgo de inconstitucionalidad por violar la iniciativa del Gobierno nacional para fijar el régimen salarial.

En todo caso, para efectos de la modificación pretendida, se debe contemplar lo establecido en la Ley 4 de 1992¹⁰, que reglamenta el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional.

Frente a la medida que pretende que ningún servidor público de la Rama Ejecutiva pueda recibir recursos públicos por jubilación o pensión, sin el cumplimiento de los requisitos de edad para la pensión de vejez en el marco normativo colombiano, se debe aclarar que, en todos los casos, para poder obtenerse la pensión de vejez en Colombia, incluidos los regímenes especiales o exceptuados, se debe cumplir con los requisitos de tiempo y edad.

Así, el artículo 48 CP, el cual ha sido modificado por medio de los Actos Legislativos 1 de 2005¹¹ y 1 de 2024¹², ya hace referencia a lo pretendido en esta iniciativa, al establecer en su inciso 9 que *"Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones"*

Además, si lo pretendido es dar fin a los regímenes excepcionales o exceptuados de pensión de vejez en la Rama Ejecutiva, el inciso 13 del artículo 48 CP señala que *"[a] partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo"*. Esto se ve reforzado por lo dispuesto en el parágrafo transitorio 2, el cual indica que *"[s]in perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido*

⁹ Ver sentencia C- 821 de 2011, entre otras

¹⁰ "Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política."

¹¹ "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política."

¹² "Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política, se reconoce la mesada catorce para la fuerza pública y se dictan otras disposiciones."



Continuación oficio

en los parágrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010."

De todas formas, es importante precisar que, en virtud de la misma protección constitucional a los derechos adquiridos en materia pensional, todos los regímenes especiales que regulan el reconocimiento de pensiones en servidores públicos establecen requisitos específicos como lo son la edad y tiempo de servicio, los cuales tienen que ser debidamente cumplidos para acceder al derecho¹³.

Pese a lo anterior, la pretendida medida debe contemplar que para la Rama Ejecutiva existe una excepción de orden constitucional frente a la pensión de vejez para los Ex Presidentes de la República, que en todo caso prevé el requisito de edad para acceder a estas en el artículo 2 de la Ley 48 de 1962¹⁴, de manera que "(...) *tendrá derecho a disfrutar de pensión vitalicia o pensión de vejez, igual al setenta y cinco por ciento (75%) de su último sueldo mensual, si ha permanecido al servicio del Estado durante veinte (20) años continuos o discontinuos y si ha cumplido cincuenta (50) años de edad.*"

Frente a la constitucionalidad de la Ley 48 de 1962, la Corte Constitucional ya se refirió en la sentencia C-989 de 1999¹⁵, en la que indicó:

"18. Así las cosas, la Corte entiende que la normatividad acusada resulta equitativa si es interpretada en armonía con el artículo 12 de la Ley 48 de 1962, en el sentido de atribuir el pago de dicha pensión al Tesoro nacional. Sin embargo aclara que no por lo anterior puede considerarse que los señores presidentes y ex presidentes de la República, estén por fuera del sistema general de seguridad social, ya que todas las demás normas que regulan la posición jurídica de los afiliados a dicho sistema, les resultan aplicables. La excepción se configura tan solo, como se dijo, en lo referente a los requisitos que se deben cumplir para acceder a pensión especial y en la procedencia de los recursos con los cuales se cubre la misma."

Así las cosas, la propuesta prevista en el Proyecto de Ley no tendría incidencia, en la medida que todo régimen ordinario o excepcional establece el cumplimiento del requisito de edad para poder percibir jubilación o pensión. En cualquier caso, si lo pretendido es eliminar el régimen excepcional de pensión de vejez del Presidente de la República, dicha modificación debe estar contenida en un proyecto de acto legislativo, por cuanto el mismo está consagrado en el artículo 48 CP.

A su vez, se sugiere evaluar la procedencia de que todos los Fondos que se financien con recursos del PGN sean constituidos por el MHCP como único fideicomitente. Se considera que esta medida podría generar ineficiencias respecto de la ejecución de los recursos y el cumplimiento de las finalidades legales establecidas en el acto de creación de los fondos.

¹³Entre otros Decreto 546 de 1971 (empleados de la Rama Judicial), Decreto 929 de 1976 (empleados de la Contraloría General de la República), Ley 33 de 1985 (empleados públicos).

¹⁴ "Por la cual se fijan unas asignaciones, se aclara la Ley 172 de 1959, y se dictan otras disposiciones."

¹⁵ M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.



Continuación oficio

En efecto, los fondos financiados con recursos del PGN cuentan con una destinación específica para atender unos objetivos puntuales que, por lo general, no corresponden al ámbito legal de competencias que desarrolla esta Cartera. La delimitación del MHCP como único fideicomitente de esos Fondos podría generar dificultades en el desarrollo de aquellos aspectos técnicos propios de las áreas que son competencia de otras entidades que conforman el mismo GNC.

De todas formas, en la práctica, este Ministerio tendría que fungir como ordenador de todo el gasto del PGN que se ejecute a través de los mecanismos fiduciarios, lo cual sería contrario al artículo 110 EOP. Se recuerda que dicha disposición le otorga a las entidades y órganos del PGN facultades para contratar, comprometer y ordenar el gasto de forma autónoma, en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección del PGN.

Es importante resaltar que el MHCP a través de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, actualmente cuenta con mecanismos legales para realizar la administración eficiente de recursos públicos nacionales, así como la de gestionar los recursos de otras entidades por delegación. Dicha administración tiene por objetivo que los recursos del PGN sean administrados de forma centralizada¹⁶ a través del Sistema de Cuenta Única Nacional – SCUN, permitiendo la gestión de excedentes de liquidez, la regulación de las inversiones y la optimización de los recursos del PGN.

Adicionalmente, esta administración de los recursos impide que se realicen desembolsos de recursos innecesarios, siendo únicamente procedente su giro cuando la entidad ejecutora haya dado constancia de que el objeto del gasto se haya cumplido con la entrega de bienes y servicios contratados. Igualmente, se resalta la facultad del Tesoro Nacional para exigir el reintegro de los recursos del PGN girados a fiducias, si luego de dos años de efectuado el giro respectivo estos dineros no son comprometidos.

En todo caso, se sugiere incluir una precisión de que la veracidad, legalidad, completitud de la información y demás certificaciones que conformen el sistema de información sobre los fondos y fideicomisos, no sea responsabilidad del Ministerio de Hacienda sino de la entidad adscrita o del órgano rector.

Finalmente, sobre la propuesta de reasignar los recursos del ahorro a la misma entidad que los generó para usarlos en funcionamiento o inversión, como se ha mencionado en líneas atrás, se advierte que esta disposición podría resultar contraria al objetivo de avanzar en la adopción de medidas de austeridad, por una senda de reducción estructural del gasto de funcionamiento. Asimismo, se crearía en la práctica una destinación específica para los recursos derivados del ahorro generado por la aplicación de las medidas de austeridad, lo cual aumentaría el riesgo de presionar la inflexibilidad que en la actualidad afecta el PGN.

Lo anterior, en detrimento de la capacidad del Gobierno nacional de ajustar su estructura de gasto a la disponibilidad real de ingresos permanentes, en línea con el cumplimiento de la Regla Fiscal, el artículo 334 CP y del Acto Legislativo 03 de 2024¹⁷.

¹⁶ La centralización de los recursos de la Nación evita la dispersión de recursos en múltiples cuentas bancarias, reduciendo costos administrativos y facilitando la supervisión y el control; garantizando, además, la disponibilidad de los recursos, lo que finalmente resulta en una optimización en su uso.

¹⁷ "Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."



Continuación oficio

Por todo lo expuesto, este Ministerio rinde concepto sobre el Proyecto de Ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta la disposición de colaborar con esta iniciativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO

Viceministro General

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

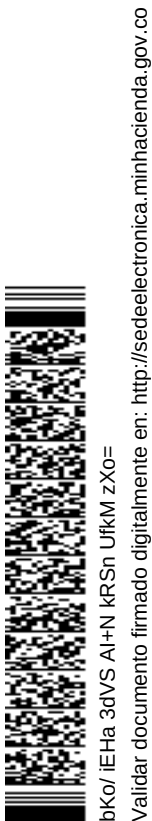
DGPPN/DGCPTN/DGRESS/OAJ

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Revisó: Camilo Gutierrez

Elaboró: Santiago Cano Arias

Con Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza. Secretario General de la Cámara de Representantes.



bKo/IEHa3dVSAl+NkRSnUfkMzXo=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Firmado digitalmente por: CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071