

SEMÁFORO DEL ESTADO DE DERECHO

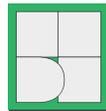
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2025

Semáforo del Estado de Derecho

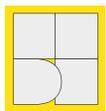
El Semáforo del Estado de Derecho es una herramienta que busca alertar sobre los posibles riesgos para el Estado de Derecho y para los principios de la democracia constitucional procedentes de reformas constitucionales, legislativas y actos administrativos.

¿Cómo se mide el Semáforo?

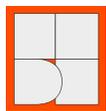
La Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia – la Fundación) clasifica los proyectos normativos bajo el color correspondiente, así:



El **color verde** indica que las iniciativas normativas son apropiadas, se adecuan y/o fortalecen los principios y las instituciones del Estado de Derecho. El verde no implica una aprobación absoluta de las iniciativas. Según sea el caso, la Fundación presentará con otro color (amarillo o rojo) las observaciones específicas en los apartes correspondientes.

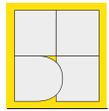
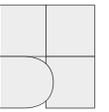


El **color amarillo** implica tanto una **aprobación con reparos**, como una desaprobación por una **posible** inconveniencia, inconstitucionalidad o ilegalidad. Como inconvenientes, serán considerados los proyectos normativos que, aunque válidos por el poder de reforma, son perjudiciales por sus consecuencias económicas, sociales o culturales.



El **color rojo** alerta acerca de las amenazas reales o altamente probables para el Estado de Derecho. En el caso de proyectos de acto legislativo, el color rojo señala casos de **graves vicios procedimentales** o **sustitución de la constitución**. Frente a proyectos de ley o actos administrativos, el color rojo indica que los mismos son **contrarios a los principios del Estado de Derecho** o **normas superiores**. Una clasificación roja debe ser considerada como una **alerta grave** para la opinión pública y las instituciones, dado su riesgo significativo para el Estado de Derecho.





CONTEXTO DE SEMÁFORO INDIVIDUAL:

En este informe, La Fundación le hace “el test del Semáforo” al proyecto de ley (PL) C-090 de 2024. Esta iniciativa se compone de 83 artículos, algunos de los cuales se analizarán a continuación. Sin embargo, en su conjunto, FEDe. Colombia lo clasifica como amarillo por vulnerar los principios de: (i) estabilidad macroeconómica y políticas de largo plazo, (ii) desconocer el fortalecimiento de las instituciones; sin embargo, (iv) es respetuoso del principio de legalidad y (v) fortalece la democracia participativa.



HISTORIA DEL PROYECTO

El 29 de julio de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó el PL C-090 de 2024¹, el cual pretende fijar los cálculos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2025.

El presupuesto general de la Nación (PGN) es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social, es una hoja de ruta que señala el destino específico de los recursos públicos. El PGN se compone de 3 partes: (i) presupuesto de rentas (la estimación de los ingresos corrientes de la Nación), (ii) el presupuesto de gastos, y (iii) las disposiciones generales.

El Gobierno debe radicar ante el Congreso el proyecto de presupuesto durante los primeros diez días de cada legislatura, y el plazo para aprobarlo es hasta el 20 de octubre del año correspondiente a medianoche, de lo contrario se emitirá por decreto².

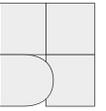
El PGN debe estar acorde con las disposiciones que regulan la materia: la Constitución en su título XII “del régimen económico y de la hacienda pública”, Capítulo 3 “del presupuesto”, los artículos 345 y siguientes, la Ley 38 de 1989, el Estatuto Orgánico del presupuesto general de la Nación, la Ley 819 de 2003, que establece normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, la Ley 1473 de 2011, donde se establece la regla fiscal, el Decreto Ley 111 de 1996, compilatorio de las normas que conforman el estatuto orgánico del presupuesto, entre otras.

La Corte Constitucional ha reiterado que la ley anual de presupuesto es una ley de contenido prefigurado y las disposiciones contenidas en esta solo pueden estar orientadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto. Por lo tanto, no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, tampoco pueden modificar normas sustantivas del ordenamiento jurídico, ni decretar tributos, ingresos, gastos o inversiones públicas³.

¹ Proyecto de Ley No. C-090 de 2024: <https://www.camara.gov.co/presupuesto-general-de-la-nacion-2025>

² Ley 38 de 1989. Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación

³ Corte Constitucional, Sentencia C-178 de 2021, MP: Jorge Enrique Ibáñez (09 de junio de 2021) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-178-21.htm>



Esta es una de las iniciativas legislativas que genera amplia discusión y participación del Congreso. Es especialmente relevante, dado que se trata de un proyecto de carácter económico y transversal que impacta múltiples sectores de la sociedad.

La Ley 3 de 1992 faculta a todas las comisiones constitucionales de Senado y Cámara para presentar, en un plazo de 20 días después de la radicación del PGN, un informe con recomendaciones sobre los temas y sectores de su competencia. Estas recomendaciones se dirigen a las Comisiones Económicas (Tercera y Cuarta) que, de manera conjunta, son responsables de aprobar los primeros debates. Posteriormente, el proyecto de PGN pasa a las Plenarias para su consideración final⁴.

En el proceso de preparación de dicho informe, las comisiones realizan audiencias públicas con la participación de las carteras ministeriales y otras entidades de la rama ejecutiva y judicial. El objetivo es conocer la posición y las observaciones de estas entidades respecto al proyecto de PGN.

El 13 de agosto de 2024, la Comisión Primera Constitucional del Senado llevó a cabo una sesión en la que los congresistas de la mayoría de los partidos expresaron su descontento con la propuesta de PGN. Sus preocupaciones se centraron en varios aspectos: la notable disminución en la inversión, la baja ejecución del presupuesto actual y la presentación de un presupuesto desfinanciado que, en parte, está supeditado a una nueva ley de financiamiento⁵. Posteriormente se han realizado diferentes sesiones donde los coordinadores ponentes han citado a los ministerios y entidades del Gobierno nacional para que expliquen su actual ejecución y justifiquen el presupuesto solicitado.

El Congreso tiene la competencia de eliminar o reducir partidas de gastos proyectadas por el Gobierno con algunas excepciones. Sin embargo, no podrá aumentar ni incluir una nueva partida del PGN sin contar con la aceptación escrita del ministro del ramo⁶.

Así, el procedimiento legislativo adquiere relevancia precisamente porque, en él, se materializan algunos valores esenciales para un Estado democrático.

⁴ Ley 3 de 1992. Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.”

⁵ Congreso de la República, Comisión Primera Senado (13 de agosto de 2024) <https://youtu.be/NUdeeBq8akY?feature=shared>

⁶ Constitución: artículo 351

Estos valores incluyen la participación ciudadana, la protección de las minorías políticas, la publicidad, la transparencia y el pluralismo político. Sin estos elementos, el proceso legislativo carecería de sentido y, por ende, el grado de legitimación de las normas creadas a través de este procedimiento sería similar a la de cualquier decreto emitido por la administración⁷.

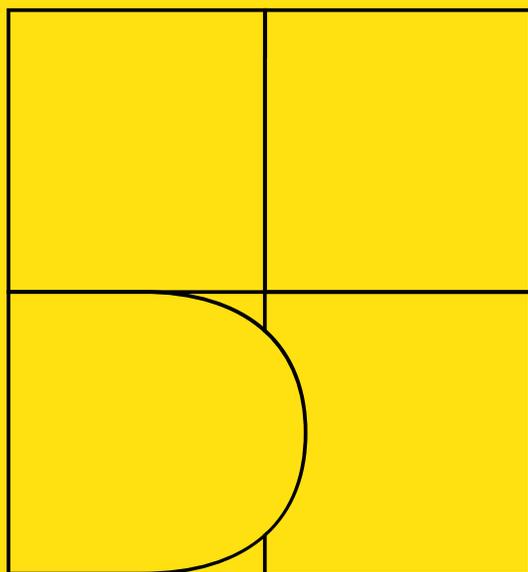
ESTADO: a la fecha los ponentes de las comisiones conjuntas se encuentran estudiando la iniciativa, estructurando el informe de ponencia y decidiendo sobre el monto definitivo del presupuesto.

El siguiente cuadro resume las fases y plazos que tiene el Congreso para la aprobación del PGN 2025⁸:

Fase/plazo	Norma
<p>1 Fase de revisión para determinar si el PL es acorde con la normativa y lineamientos sobre el presupuesto.</p> <p>Hasta el 15 de agosto</p>	<p>Artículo 39 (...): "Antes del 15 de agosto, las Comisiones del Senado y Cámara de Representantes podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de esta ley orgánica, en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que lo presentará de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes."</p>
<p>2 Fase de estudio y preparación del informe de ponencia por parte de las comisiones conjuntas. (Actualmente)</p> <p>Hasta el 15 de septiembre</p>	<p>Artículo 39 (...): "Antes del 15 de septiembre, las comisiones del Senado y Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos"</p>
<p>3 Fase de deliberación y aprobación por parte de las comisiones conjuntas. (Próxima)</p> <p>Hasta el 25 de septiembre</p>	<p>Artículo 39 (...): "La aprobación del proyecto, por parte de las comisiones, se hará antes del 25 de septiembre y las plenarias iniciarán su discusión el 1º de octubre de cada año" modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate."</p>
<p>4 Fase de aprobación por parte de las plenarias de Senado y Cámara</p> <p>Hasta el 20 de octubre de 2024</p>	<p>Artículo 43: "Si el Congreso no expidiere el Presupuesto General de la Nación antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo, regirá el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate."</p>
<p>5 Fase excepcional, si el Congreso no aprueba el PGN el Gobierno podrá expedirlo via decreto.</p> <p>Hasta el 10 de diciembre de 2024</p>	<p>Artículo 51: "Si el Proyecto de Presupuesto General de la Nación no hubiere sido presentado en los primeros diez días de sesiones ordinarias o no hubiere sido aprobado por el Congreso, el Gobierno Nacional expedirá el decreto de repetición antes del 10 de diciembre" modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate."</p>

⁷ Alfonso Palacios Torres. Concepto y control del procedimiento legislativo (2005)

⁸ Según lo establece la Ley 38 de 1989 modificado por la Ley 1985 de 2019



Fundación
para el Estado
de Derecho

TEST DEL SEMAFÓRO

La Fundación aplica el “test del Semáforo” a los artículos relevantes del PL C-090 de 2024 y resalta lo siguiente:



1 Primero, el PL del PGN 2025 representa un riesgo para la estabilidad macroeconómica y políticas de largo plazo.

Para 2025, el PL de PGN determina que el presupuesto estimado es de \$523 billones de pesos, de los cuales \$495,7 billones de pesos se financiarán con recursos del Estado, el \$27,3 billones de pesos con los ingresos propios de los establecimientos públicos nacionales.

Sin embargo, del monto total, \$12 billones de pesos estarán sujeto de la aprobación de un futuro proyecto de ley de financiamiento que el Gobierno deberá presentar ante el Congreso.

El detalle del proyecto del PGN 2025, es el siguiente:

Funcionamiento	\$ 327.938 billones de pesos	62,7 %
Pago del servicio de deuda	\$ 112.605 billones de pesos	21,5 %
Inversión	\$ 82.464 billones de pesos	15,8 %
Total	\$ 523.007 billones de pesos	100 %

Desde **FEDe. Colombia** vemos con preocupación que este proyecto del PGN para 2025 represente un crecimiento del 3,9% en comparación con el PGN para 2024. A pesar de este aumento en los gastos de funcionamiento y el pago del servicio de deuda, los gastos de inversión proyectados sufren una disminución significativa del 17,4%, con relación a lo aprobado para el 2024. Esta reducción afecta la capacidad de impulsar programas de alto impacto que podrían mejorar la dinámica económica, reactivar las fuerzas productivas y asegurar las políticas de largo plazo.

En vista del incremento de los gastos de funcionamiento del Estado, es fundamental que se realice una evaluación, seguimiento y monitoreo de los logros obtenidos para cada ministerio y entidad en el contexto y ejecución de sus funciones. Además, resulta preocupante que, en el año 2023, el Gobierno solo ejecutó el 87,3% del PGN asignado, marcando un indicador inusualmente bajo, que no se había observado en más de una década.

Según cifras del DANE, el crecimiento anual de la economía colombiana en el 2023 fue de un 0,6% y en el primer trimestre del 2024 tan solo llega a un 0,7%, por lo que aumentar el PGN para el 2025 no se acompasa con estas cifras y los desafíos que afronta el sector económico, además de contrariar el principio de coherencia macroeconómica⁹.

El proyecto de PGN debe considerar rigurosamente el marco de sostenibilidad fiscal, que es una herramienta necesaria para que los Estados mantengan una disciplina económica. Según la Corte Constitucional, este marco busca cerrar la brecha entre los ingresos y gastos de una economía, especialmente cuando podría afectar la salud financiera del Estado y el cumplimiento de sus obligaciones. El objetivo es garantizar la efectividad de los principios y derechos previstos en la Constitución¹⁰.

El 14 de agosto de 2024, la Contraloría General de la República, máximo órgano de control fiscal del Estado, manifestó su preocupación por el proyecto de PGN del 2025 y le pidió al Gobierno presentar una iniciativa equilibrada, concretamente por lo siguiente:

⁹ Decreto Ley 111 de 1996, artículo 20: coherencia macroeconómica. El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-322 de 2021, MP: Alejandro Linares (23 de septiembre de 2021) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-322-21.htm>

(i) reducción en la inversión, afectando sectores cruciales, lo cual podría repercutir negativamente en la reactivación económica, (ii) no existen detalles sobre la estructura del financiamiento adicional y los sectores que asumirán la carga tributaria extra, (iii) inconsistencia entre las proyecciones de recaudo de impuestos del marco fiscal de mediano plazo y el presupuesto propuesto, (iv) persisten riesgos asociados al alza en los precios de combustible y servicios regulados, lo cual podría incrementar el gasto público y poner en riesgo la estabilidad fiscal.

Igualmente, importantes agremiaciones, como la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), han advertido que el Gobierno debe ajustar el PGN para 2025 conforme a la realidad de los colombianos. Según este gremio, debido a las reformas tributarias de 2021 y 2022, así como el bajo crecimiento económico del año pasado y el primer trimestre de este año, ni los hogares, ni los emprendedores, ni las pymes, ni las empresas tienen capacidad para transferirle más recursos al Estado.

Para el Centro de Investigación Económica y Social -FEDESARROLLO existe un alto riesgo de que los ingresos adicionales, que se proyectan en el PGN para 2025, no se materialicen, ya que \$12 billones tendrían que provenir de una reforma tributaria que podría afectar aún más la recuperación económica.

La Cámara de Comercio Colombo Americana (AmCham Colombia) considera que, ante la crisis fiscal y la desaceleración económica, es necesario tener un presupuesto acorde y será labor del Congreso un texto responsable y desestimar propuestas inviables.

-
- ¹¹ Contraloría General de la República, “Contraloría General pide al Gobierno presentar un Presupuesto General equilibrado” (14 de agosto de 2024)
https://www.contraloria.gov.co/home/-/asset_publisher/zgit/content/contralor%25C3%25ADa-general-pide-al-gobierno-presentar-un-presupuesto-general-equilibrado
- ¹² La República, “Presidente de la ANDI advirtió que el Estado debe ajustar presupuesto a la realidad” (06 de agosto de 2024)
<https://www.larepublica.co/economia/presidente-de-la-andi-advierte-que-el-estado-debe-ajustar-presupues-to-a-la-realidad-3923838>
- ¹³ FEDESARROLLO, “Fedesarrollo recomienda recorte del presupuesto de 2025 para cumplir la regla fiscal” (01 de agosto de 2024)
<https://fedesarrollo.org.co/noticias/fedesarrollo-recomienda-recorte-del-presupuesto-de-2025-para-cumplir-la-regla-fiscal>
- ¹⁴ Cámara de Comercio Colombo Americana, “apretar a quién” (30 de julio de 2024)
<https://amchamcolombia.co/noticias-colombia/apretar-a-quien/>
- ¹⁵ Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia), Semáforo, boletín sectorial No 5 Infraestructura
https://www.fedecolombia.org/_files/ugd/b7abd9_58c2cb73717148608d204ae43e530a2b.pdf

Finalmente, La Fundación hace un llamado al Gobierno para que, una vez superado el trámite legislativo del PGN para 2025, evite repetir errores relacionados con la liquidación del PGN o la conformidad presidencial sobre las vigencias futuras mediante decreto reglamentario, tal como sucedió con el PGN para 2024. Estos intentos fueron analizados y clasificados en el pasado por La Fundación con el color rojo.

Segundo, se desconoce el fortalecimiento de las instituciones

El proyecto de PGN 2025 reduce significativamente, entre otras, las asignaciones del Ministerio del Deporte y el Ministerio de las Culturas, los Artes y los Saberes.

En lo que respecta a la cartera del Deporte, en el actual PGN para el año 2024, se le asignaron \$1,364 mil millones de pesos. Sin embargo, con el proyecto de PGN para el año 2025, esta asignación se reduce drásticamente a tan solo \$462.406 mil millones de pesos, lo que representa un recorte del 66%. Por otro lado, la cartera de Cultura, que actualmente cuenta con una asignación de \$1.324 mil millones, verá su presupuesto disminuir en el PGN 2025 a \$942.926 mil millones, equivalente a una reducción del 28,7%.

Así que la decisión de recortar los recursos destinados para el sector deporte y de cultura no se alinea con el actual PND 2022-2026, que sirve como instrumento de planeación para los objetivos y lineamientos estratégicos de las políticas públicas del Gobierno nacional. Según el PND, durante este cuatrienio se debe fortalecer e impulsar la financiación en estos sectores clave.

Además, el PND enfatiza que es inaceptable que persistan brechas y diferencias en el acceso al deporte, la cultura y la educación. Estas desigualdades afectan de manera más aguda a grupos poblacionales como las mujeres, los grupos étnicos y las comunidades campesinas.

Brindar mejores oportunidades a la población para lograr su proyecto de vida también depende de otros elementos como la cultura, el deporte o la

¹⁶ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>

oferta de actividades de recreación.

Según la OCDE, el deporte forma parte de las culturas nacionales, se constituye como un instrumento pertinente en la promoción de los objetivos y metas de desarrollo social y económico, contribuye en la reducción de la¹⁷ delincuencia, la cohesión social y la mejora de la salud de los ciudadanos .

El presidente del Comité Olímpico Colombiano expresó su intranquilidad frente a la reducción del presupuesto destinado al deporte. Según sus palabras: ***“eso nos genera una preocupación muy grande porque está demostrado que, si no hay apoyo económico, el deporte de alto rendimiento desaparece y sería una noticia catastrófica para el deporte (...) sería afectar todos los compromisos que tenemos para el cuatrienio que viene”*** .

Por lo tanto, es crucial que las decisiones presupuestales consideren estas realidades y busquen reducir esas disparidades para que las instituciones puedan ofrecer mejores oportunidades a la población en la consecución de sus proyectos de vida.

Es ciertamente llamativo que, en el proyecto de PGN para 2025, no se hayan aplicado recortes proporcionales en todas las entidades, a pesar de la intención de reducir los gastos. Esto podría tener un impacto significativo y debería ser considerado con mayor atención para mitigar sus efectos.

Por ejemplo, en el Ministerio de Igualdad y Equidad, la disminución de los recursos es de tan solo un 0,4%, en comparación con el año 2024. Además, hasta la fecha, este Ministerio solo ha ejecutado el 1,36% de su presupuesto¹⁸ .

Cabe mencionar que esta cartera fue objeto de cuestionamientos judiciales ante la Corte Constitucional por vicios procedimentales como el análisis de impacto fiscal.

¹⁷ OCDE, “Competencia y deporte” (septiembre de 2023)
[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/LACCF\(2023\)5/es/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/LACCF(2023)5/es/pdf)

¹⁸ W RADIO, “Si no hay apoyo económico, el deporte de alto rendimiento desaparece: presidente del COC” (13 de agosto de 2024)
<https://www.wradio.com.co/2024/08/13/si-no-hay-apoyo-economico-el-deporte-de-alto-rendimiento-desaparece-presidente-del-coc/>

¹⁹ Ministerio de Hacienda, Portal de Transparencia económica:
<https://www.pte.gov.co/EjecucionPresupuestoSectorEntidad?CodigoSector=36&NombreSector=IGUALDAD%20Y%20EQUIDAD&Anio=2024>

En respuesta, la Corte, mediante la Sentencia C-161 del 08 de mayo de 2024, declaró inexecutable la Ley 2281 de 2023, que creaba el Ministerio de Igualdad y Equidad. Sin embargo, la decisión fue diferida por el término de 2 legislaturas a partir del 20 de julio de 2024²⁰.

No obstante, meses después el Gobierno no ha presentado un nuevo proyecto de ley con el cumplimiento de los requisitos ante el Congreso para subsanar la creación de dicho Ministerio.

Tercero, y a pesar de lo anterior, algunas disposiciones del PGN 2025 son respetuosas del principio de buen gobierno

La Ley 2155 de 2021²¹ establece que, durante los próximos 10 años, el Gobierno nacional deberá presentar anualmente, junto con el proyecto de PGN, una propuesta de austeridad del gasto para cada vigencia fiscal. A través de este plan de austeridad, se busca lograr un ahorro promedio anual de \$1.9 billones de pesos (a precios de 2022) para el periodo 2022-2032.

Además, con el objetivo de cumplir con este Plan, el Gobierno propondrá una reducción anual, no inferior al 5% en las transferencias incorporadas en el PGN, durante los próximos 5 años.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND) enfatiza que la eficiencia del gasto público depende del diseño adecuado de los proyectos estratégicos, la apropiada organización administrativa del aparato estatal y la lucha contra la corrupción.

El PND destaca que los esfuerzos de la política económica deben concentrarse en reducir el exceso de gasto, con la finalidad de mitigar el costo de financiamiento del Estado²².

Así, el proyecto de PGN 2025, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 19 de la ley 2155, contempla un plan de austeridad y eficiencia en el gasto público para el año 2025, proyectando un ahorro fiscal de 0,12 % del PIB, el cual será reglamentado mediante decreto.

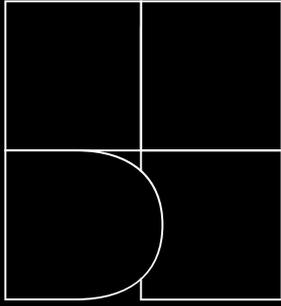
²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-161 de 2024, MP: Paola Andrea Meneses (08 de mayo de 2024) <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30051565>.

²¹ Ley 2155 de 2021. Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026:

²² <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>



Según el Ministerio de Hacienda, un objetivo concreto de ese plan es obtener ahorros operacionales y, de tal forma, ampliar el margen de maniobra del Gobierno para elevar los gastos en formación de capital de forma razonable, sin generar presiones de endeudamiento superior a la capacidad de pago. Este modelo de gestión debe contribuir a canalizar mayores recursos para cumplir las metas del PND, dentro de parámetros sostenibles de gasto y deuda.



Fundación
para el Estado
de Derecho

SEMÁFORO DEL
ESTADO DE DERECHO ▶

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2025

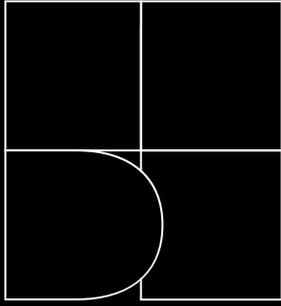
(Primer reporte de tráfico)

Septiembre de 2024



✉ comunicaciones@fedecolombia.org

🌐 www.fedecolombia.org



Fundación
para el Estado
de Derecho

SEMÁFORO DEL
ESTADO DE DERECHO ▶

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2025

(Primer reporte de tráfico)

Septiembre de 2024



✉ comunicaciones@fedecolombia.org

🌐 www.fedecolombia.org