



Informe sobre el Anteproyecto de Presupuesto General de la Nación 2025

Informe #50

*Abril
de 2024*

En el presente documento se analizan los principales aspectos del anteproyecto de presupuesto presentado por el ejecutivo recientemente y alertamos a la ciudadanía sobre la eventual caída en la inversión pública y su impacto en la economía.



[VIGILADA MINEDUCACIÓN]

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

Índice

— Introducción	3
— Generalidades sobre el anteproyecto de presupuesto	4
— Anteproyecto de PGN 2025.....	5
— Gasto de inversión	9
— Conclusiones	11
Anexo	13
Notas al final.....	15

— Introducción

La construcción del Presupuesto General de la Nación (PGN) es un proceso que se realiza cada año. Este **ciclo** consta de nueve etapas que se desarrollan a lo largo de un año calendario de forma integral liderado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El Ministerio se encarga de las partidas de funcionamiento y deuda mientras que el DNP se encarga de las partidas de inversión.

En síntesis, en la primera etapa, las entidades de nivel nacional envían sus propuestas de presupuesto al MHCP. En la segunda etapa, el MHCP consolida estas propuestas y las remite al Congreso de la República como un anteproyecto. La tercera etapa implica la realización de comités entre las entidades nacionales, el MHCP y el DNP para elaborar el proyecto definitivo.

En las etapas cuarta, quinta y sexta, el MHCP y el DNP presentan al Congreso de la República el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), respectivamente.

En la séptima etapa, el MHCP lleva el proyecto de PGN al Congreso. En la octava etapa, el PGN se discute en el Congreso y, finalmente, es aprobado por la Presidencia de la República. Una vez completado este proceso, comienza la ejecución del presupuesto, durante la cual pueden realizarse ajustes en las asignaciones presupuestarias.

El pasado 5 de abril el **MHCP presentó** a las Comisiones Económicas del Congreso de la República su propuesta de anteproyecto de PGN para el próximo año que se consolidó a partir de las propuestas de anteproyectos presentadas por cada entidad del orden nacional por \$528,6 billones. Por esta razón, en el presente informe nos ocuparemos de la etapa de preparación del anteproyecto del PGN.

— Generalidades sobre el anteproyecto de presupuesto

La etapa de programación en el ciclo presupuestal consiste en determinar los espacios fiscales para garantizar que el gasto público sea consistente macroeconómicamente. Esto implica la interrelación de distintos niveles de preparación del presupuesto, antes de que sea aprobado por el legislativo.

En los estados modernos, la Rama Ejecutiva dispone las mejores herramientas para llevar a cabo la compleja tarea de preparar el presupuesto público. En ese orden de ideas, según el [artículo 346](#) de la Constitución Política, le corresponde al Gobierno, en cabeza del MHCP y el DNP preparar anualmente el proyecto de PGN que será sometido a aprobación del Congreso de la República.

Este proyecto se prepara con base en los anteproyectos que cada una de las 163 entidades del orden nacional le presenta al Ministerio durante los primeros tres meses de cada año. Específicamente, el proceso de formulación del presupuesto nacional comienza a principios de cada año con la emisión de una [Circular Externa](#) de programación presupuestal para el año siguiente. Esta circular es enviada por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del MHCP y el Departamento Nacional de Planeación.

Este documento es enviado a los jefes de cada entidad y sus respectivas oficinas de planeación detallando los criterios y procedimientos que deben observarse para la preparación, presentación o registro de sus anteproyectos de presupuesto.

En ese orden de ideas, el escenario macroeconómico (inflación fin de periodo, crecimiento del PIB, tipo de cambio promedio, etc.) y las metas fiscales de mediano plazo (balance del sector público consolidado, déficit del gobierno nacional central) son el marco general de referencia para la elaboración de los anteproyectos. Adicionalmente, existen unos criterios generales y específicos para la estimación de ingresos y la programación de los distintos tipos de gasto.

Siguiendo estas instrucciones, cada entidad del orden nacional envía al MHCP un anteproyecto de presupuesto propio. La propuesta debe incluir todas las necesidades para cubrir

sus gastos de funcionamiento, deuda (en los casos que aplique) e inversión. Estos anteproyectos deben acompañarse de sus bases legales y la justificación y estimación de ingresos y gastos. Como resultado, esta etapa del ciclo presupuestal debe no solo tomar en cuenta las prioridades de un gobierno determinado, sino también las limitaciones presupuestarias a mediano plazo.

El anteproyecto preparado por las entidades que componen el PGN proporciona una visión preliminar de cada una en cuanto a sus necesidades de recursos públicos. Esta especie de solicitudes presupuestales son un elemento crucial para que el ejecutivo a través del MHCP tenga la información necesaria para llevar a cabo el proceso de programación presupuestaria. Esta información es registrada a través del Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF Nación.

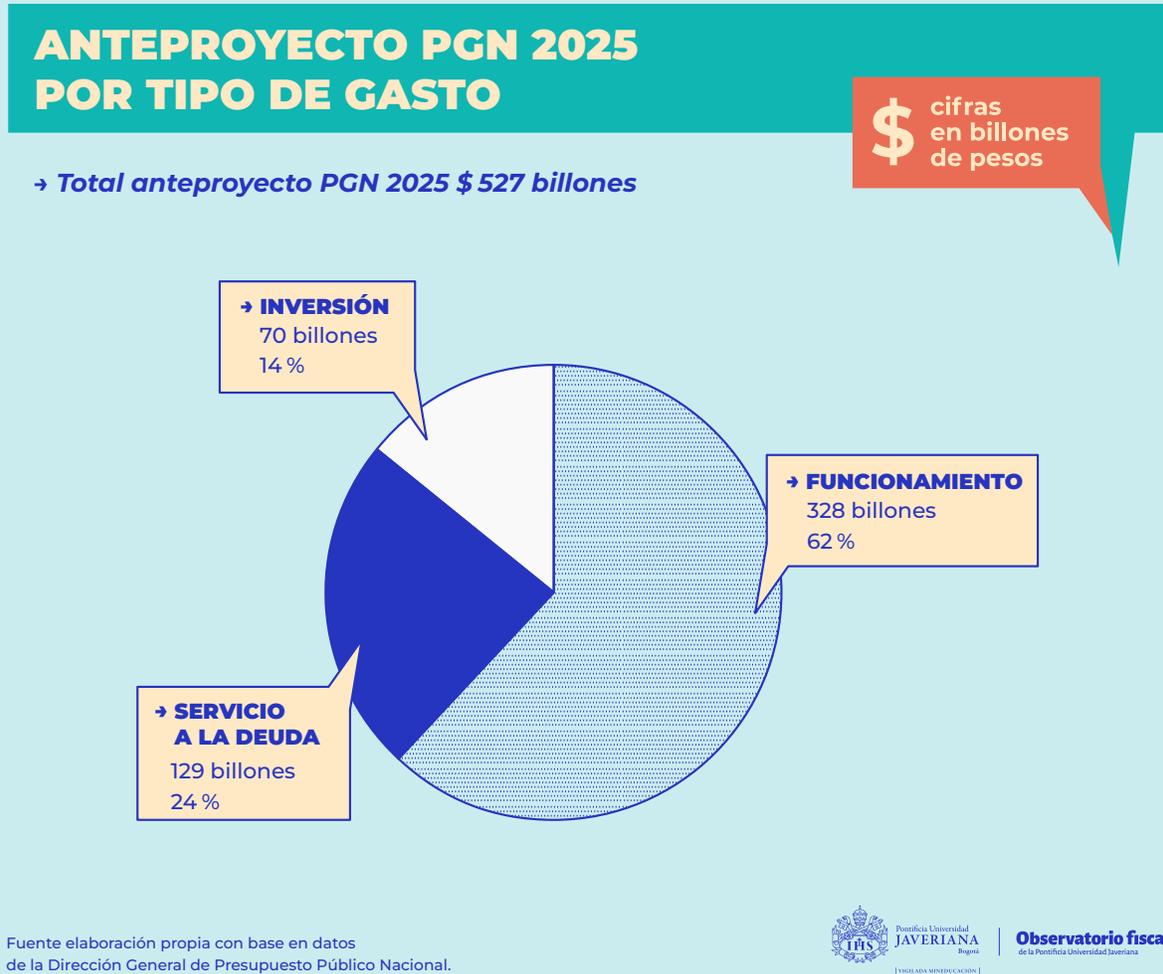
Finalmente, a partir de las propuestas de anteproyectos presentadas por las entidades del orden nacional, el MHCP y el DNP consolidan y presentan una propuesta de anteproyecto de PGN al Congreso de la República. En este caso, el pasado 5 de abril el MHCP presentó a las Comisiones Económicas del Congreso de la República su propuesta de anteproyecto de PGN para el 2025.

— Anteproyecto de PGN 2025

Como hemos mencionado a lo largo de este documento, el pasado 5 de abril el **MHCP presentó** a las Comisiones Económicas del Congreso de la República su propuesta de anteproyecto de PGN para el próximo año que se consolidó a partir de las propuestas de anteproyectos presentadas por cada entidad del orden nacional por \$528,6 billones.

El Gráfico 1 (página 6) muestra la distribución por tipo de gasto del anteproyecto de PGN 2025 radicado por Hacienda. El próximo año se destinarán \$328 billones a funcionamiento lo que representa el 62%, \$129 billones al servicio a la deuda lo que representa el 24% y 70 billones para inversión lo que representa el 14%. La estructura del presupuesto de gastos es **relativamente constante** año tras año. Sin embargo, para el próximo año la caída en el presupuesto destinado a la inversión y el incremento del servicio a la deuda es notable.

Gráfico 1. Anteproyecto PGN 2025 por tipo de gasto.



El siguiente Cuadro (página 7) muestra las variaciones para el PGN 2025 en comparación con el del PGN 2024 eliminando el impacto de la variabilidad en los niveles de precios con base en la inflación proyectada por el MHCP lo que permite una comparación más precisa a través del tiempo.

Cuadro. Variaciones por tipo de gasto Anteproyecto PGN 2025 y PGN 2024.

Cifras en billones de pesos

TIPO DE GASTO	PGN 2024*	ANTEPROYECTO PGN 2025	VARIACIÓN REAL
Funcionamiento	\$ 327	\$ 328	0%
Inversión	\$ 106	\$ 70	-33%
Servicio de la deuda	\$ 100	\$ 129	28%
TOTAL	\$ 533	\$ 527	-1%

*Ajustado por la inflación proyectada del 6% para fin de periodo 2024 en el Anexo 1 Anteproyecto de PGN 2025 presentado por el MHCP.

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

Fuente: elaboración propia con base en PGN 2024 y Anteproyecto de PGN 2025.

El PGN para el año 2025 propone un monto total de \$527 billones, lo que representa una disminución del 1% real en comparación con este año. En específico, mientras que el gasto de funcionamiento se mantiene igual, la inversión cae un 33% pasando de \$106 a \$70 billones. Por otra parte, el gasto destinado a la deuda pública se incrementará en un 28% pasando de \$100 a \$129 billones.

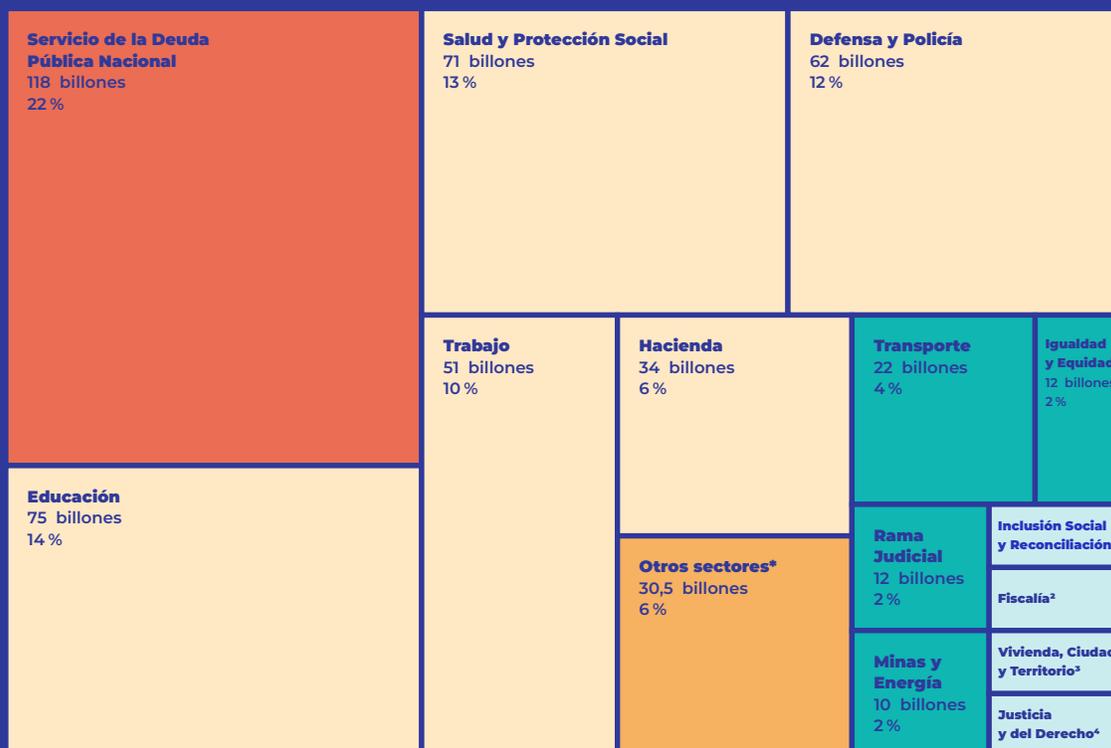
El Gráfico 2 (página 8) muestra la distribución por sectores del Anteproyecto de PGN 2025. En específico, el sector que tendrá mayores recursos es el de deuda pública con \$118 billones (22%), Educación con \$75 billones (14%), Salud y Protección Social con \$71 billones (13%), Defensa y Policía con \$62 billones (12%), y Trabajo con \$51 billones (10%). El servicio de la deuda pública está generando grandes presiones sobre las finanzas públicas del país. De cada \$100 pesos que gastará el estado el próximo año, \$24 se destinarán al pago de deuda.

Gráfico 2. Distribución sectorial Anteproyecto PGN 2025.

EL EJECUTIVO PRESENTÓ EL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL 2025

\$ cifras en billones de pesos

→ **Total anteproyecto PGN 2025:**
\$ 527 billones (\$ 526.787.174.974.345)



***Otros sectores:**

Organismos de Control: \$ 5 billones
 Agricultura y Desarrollo Rural: \$3 billones
 Presidencia de la República: \$ 2 billones
 Relaciones Exteriores: \$ 2 billones
 Planeación: \$ 1 billones
 Congreso de la República: \$ 1 billones
 SJVJRN⁵: \$ 1,0 billones: \$ 0,8 billones
 Cultura: \$ 0,6 billones
 Ciencia, Tecnología e Innovación: \$ 0,3 billones

Interior: \$ 3 billones
 Registraduría: \$ 3 billones
 TIC: \$ 2 billones
 Comercio, industria y turismo: \$ 2,0 billones
 Ambiente y Desarrollo Sostenible: \$ 1 billones
 Información Estadística: \$ 0,9 billones
 Empleo Público: \$ 0,6 billones
 Deporte y Recreación: \$ 0,4 billones
 Inteligencia: \$ 0,2 billones

- Inclusión Social y Reconciliación:**
8 billones, 1 %
- Fiscalía:**
8 billones, 1 %
- Vivienda, Ciudad y Territorio:**
7 billones, 1 %
- Justicia y Del Derecho:**
5 billones, 1 %

⁵Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional.



Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

— Gasto de inversión

El gasto de inversión, como lo hemos explicado en nuestra [Guía Ciudadana al Presupuesto General de la Nación](#), suele diferenciarse de los de funcionamiento en que cuentan con algún impacto perdurable, mientras que la utilización de los gastos de funcionamiento se suele limitar a su uso inmediato. Este tipo de gasto está proyectado a ser económicamente productivo o crear infraestructura social.¹

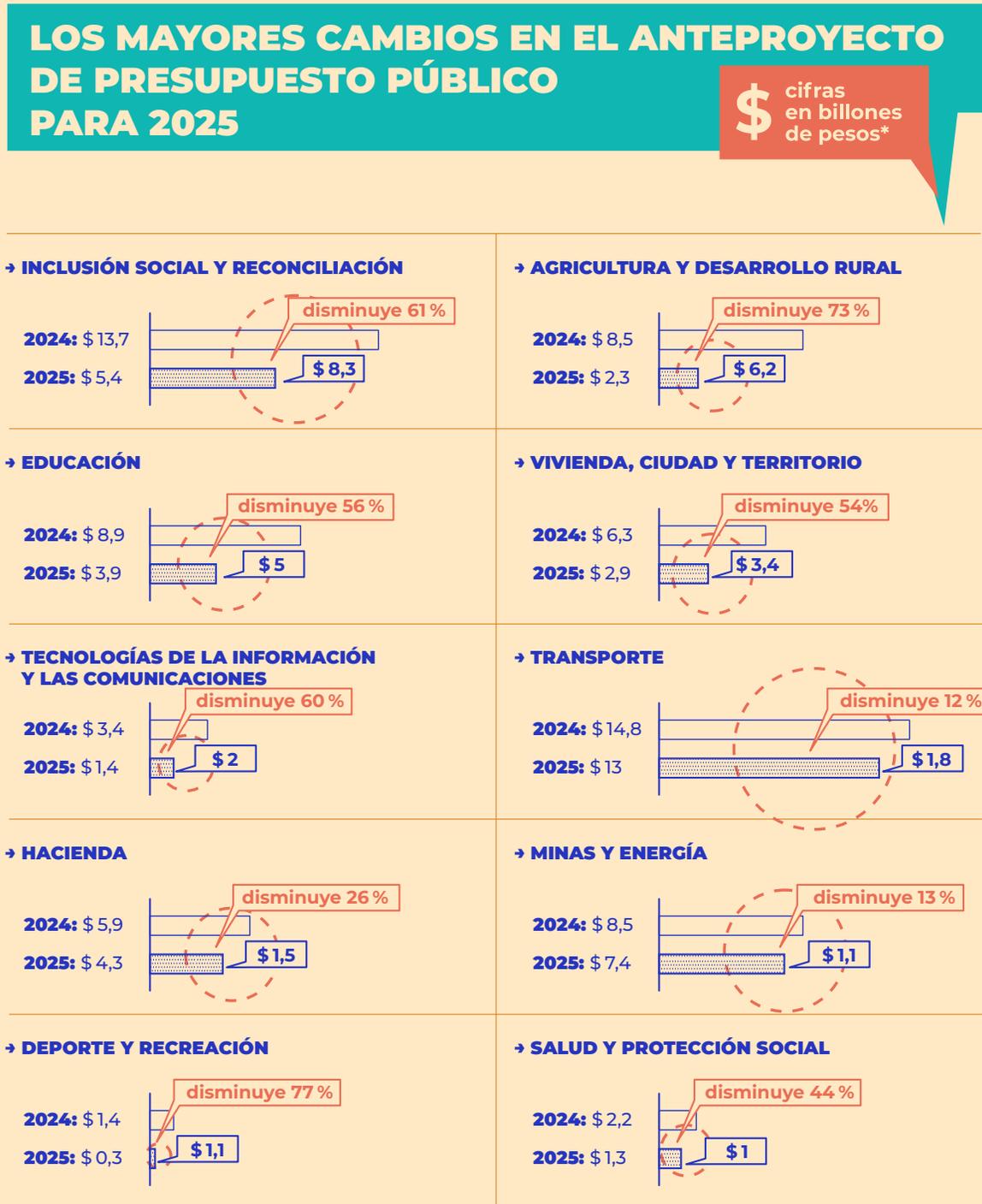
Las asignaciones de inversión tienen el objetivo de cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y, por su naturaleza, deben generar alguna rentabilidad económica o social. Como mencionamos líneas arriba, el próximo año este gasto podría caer un 30% pasando de \$105,8 a \$74 billones.

El Gráfico 3 (página 10) muestra las variaciones reales en términos absolutos del presupuesto de inversión para el 2025 en comparación con el del PGN 2024 por sectores. La caída del presupuesto de inversión es significativa. En total, la reducción del presupuesto de inversión llega a los \$35,4 billones.

La mayoría de estos recortes se concentra en los sectores de Inclusión y reconciliación Social (-\$8,3 billones), Agricultura y Desarrollo Rural (-\$6,2 billones), Educación (-\$5 billones), Vivienda (-\$3,4 billones) y TIC (-\$2 billones), Transporte (-\$1,7 billones), Hacienda (-\$1,5 billones), Minas y Energía (-\$1,1 billones), Deporte y Recreación (-\$1 billón) y Salud (-\$0,9 billones). En el anexo al presente documento podrá ver las variaciones reales en términos absolutos para todos los sectores.

La caída de la inversión pública que trae el Anteproyecto de PGN 2025 en casi la totalidad de sectores del presupuesto nacional es problemática. A través del gasto de inversión, el Estado colombiano provee de bienes y servicios que impulsan el desarrollo y mejoran la calidad de vida de los ciudadanos.

Gráfico 3. Los mayores cambios en el anteproyecto de presupuesto público para el otro año.



*Ajustado por la inflación proyectada del 6% para fin de periodo 2024 en el Anexo 1 Anteproyecto de PGN 2025 presentado por el MHCP.
Fuentes: elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

Estos recursos se destinan a la creación, mejora y mantenimiento de infraestructuras y servicios públicos esenciales como colegios, hospitales, carreteras, sistemas de transporte con el objetivo de generar un impacto socioeconómico en el mediano y largo plazo creando empleos, aumentando la competitividad de la economía, fomentando el desarrollo económico y redistribuyendo el ingreso.

— Conclusiones

El ciclo presupuestal apenas empieza y el Anteproyecto puede sufrir varios cambios antes de que sea radicado el proyecto definitivo a finales de julio. En especial, durante los próximos meses habrá comités entre las entidades nacionales, el MHCP y el DNP para consolidar este proyecto definitivo. Los cambios más significativos vendrán con la publicación del [MFMP](#) a mediados de junio y el POAI.

El principal elemento del MFMP es el Plan Financiero. En esta sección se formulan las previsiones de ingresos, gastos y alternativas de financiamiento necesarios para cumplir con el PGN mientras que el POAI indicará definitivamente cuales los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas, guardando concordancia con el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

En ese orden de ideas, hay espacio para cuestionar el valor y la importancia real de los anteproyectos presentados por cada entidad del orden nacional y el anteproyecto consolidado en sí. En este caso podría haber una relativa obsolescencia de las normas orgánicas de presupuesto actuales. Todo el sistema presupuestal, en especial, la elaboración, aprobación y ejecución de la ley anual de presupuesto debe hacerse de acuerdo con las reglas contenidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP).

Este estatuto o “ley orgánica” como lo denomina el artículo 349 de la Constitución Política tiene una jerarquía especial en nuestra arquitectura institucional y es una compilación de tres leyes sobre procedimientos presupuestales (Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994 y Ley 225 de 1995) que se fueron superponiendo en el tiempo sin ningún tipo de hilo conductor entre ellas, cuando aún no existía la robusta institucionalidad fiscal del país materializada

a través de herramientas como el MFMP, que en la práctica, tienen mucha más relevancia que los anteproyectos en la actualidad.

En términos de transparencia y acceso a la información presupuestaria, es necesario reconocer que en el caso del PGN, recientemente se han incrementado los niveles de transparencia. Dentro de los avances más importantes encontramos el [Portal de Transparencia Económica \(PTE\)](#) y el [Portal Anticorrupción de Colombia \(PACO\)](#). Este año, la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (del MHCP) **publicó** las cifras del anteproyecto de Presupuesto General de la Nación del PGN 2025 en un formato que facilita el análisis con base en la información registrada por cada entidad del orden nacional en el Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF Nación. Lo anterior es un paso en la dirección correcta pues incrementa los niveles de transparencia y de calidad de la información disponible en esta etapa del ciclo presupuestal.

Ahora bien, vale la pena resaltar los efectos de la caída en la inversión, la cual cae un 33% pasando de \$106 billones en 2024 a \$70 billones en 2025. Con la caída de la inversión pública, disminuirá la demanda agregada, lo que puede frenar el crecimiento económico al reducir la actividad económica y la creación de empleo. Menos proyectos de infraestructura y desarrollo pueden llevar a una menor inversión privada y una disminución en la productividad, lo que a su vez afecta negativamente al empleo y al crecimiento a largo plazo. Dicho lo anterior, la caída en la inversión pública parece obedecer a las inflexibilidades del gasto de funcionamiento y la necesidad de cumplir la regla fiscal.

Por otro lado, la aprobación del PGN 2025 marcaría el quinto año consecutivo en el que se aprueba el presupuesto nacional sin considerar las opiniones de la Oficina de Apoyo Técnico Presupuestal del Congreso de la República (OATP). Esta oficina desempeña un papel crucial al proporcionar apoyo para la toma de decisiones fundamentadas en criterios técnicos en la elaboración del PGN y otros proyectos económicos presentados ante el legislativo. Los legisladores tienen la responsabilidad pendiente de implementar esta herramienta (creada por Ley) para mejorar la calidad de sus decisiones en materia de política pública.

Finalmente, desde el Observatorio Fiscal de la Javeriana ponemos a disposición de la ciudadanía la herramienta interactiva Presupuesto en Perspectiva Económica (PePE), la cual

crea visualizaciones gráficas en las que se pueda apreciar la evolución del PGN durante los últimos años. Esta herramienta está a disposición de la ciudadanía en nuestra [página web](#), en la sección [Interactúa](#). En la sección “Anteproyecto 2025” podrán visualizar las apropiaciones proyectadas para el próximo año en cada sector, entidad del orden nacional y tipo de gasto.

Anexo

Inversión por sectores

Cifras en billones de pesos

SECTOR	PGN 2024*	ANTEPROYECTO PGN 2025	VARIACIÓN ABSOLUTA	VARIACIÓN PORCENTUAL
Inclusión Social y Reconciliación	\$ 13.711.494	\$ 5.389.454	-\$ 8.322.041	-61%
Agricultura y Desarrollo Rural	\$ 8.477.849	\$ 2.302.181	-\$ 6.175.668	-73%
Educación	\$ 8.890.914	\$ 3.919.305	-\$ 4.971.609	-56%
Vivienda, Ciudad y Territorio	\$ 6.348.132	\$ 2.912.831	-\$ 3.435.301	-54%
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	\$ 3.412.183	\$ 1.374.900	-\$ 2.037.283	-60%
Transporte	\$ 14.800.700	\$ 13.045.554	-\$ 1.755.147	-12%
Hacienda	\$ 5.877.862	\$ 4.341.605	-\$ 1.536.257	-26%
Minas y Energía	\$ 8.536.644	\$ 7.444.650	-\$ 1.091.994	-13%
Deporte y Recreación	\$ 1.379.052	\$ 322.435	-\$ 1.056.617	-77%
Salud y Protección Social	\$ 2.241.347	\$ 1.258.147	-\$ 983.200	-44%
Información Estadística	\$ 1.465.166	\$ 561.065	-\$ 904.101	-62%
Defensa y Policía	\$ 3.399.786	\$ 2.497.356	-\$ 902.430	-27%
Ambiente y Desarrollo Sostenible	\$ 1.551.452	\$ 664.746	-\$ 886.705	-57%
Cultura	\$ 1.090.657	\$ 267.428	-\$ 823.229	-75%

SECTOR	PGN 2024*	ANTEPROYECTO PGN 2025	VARIACIÓN ABSOLUTA	VARIACIÓN PORCENTUAL
Rama Judicial	\$ 1.217.613	\$ 426.757	-\$ 790.857	-65%
Interior	\$ 711.692	\$ 234.441	-\$ 477.252	-67%
Planeación	\$ 1.213.362	\$ 917.001	-\$ 296.361	-24%
Presidencia de la República	\$ 553.852	\$ 349.467	-\$ 204.386	-37%
Congreso de la República	\$ 278.780	\$ 77.232	-\$ 201.548	-72%
Justicia y el Derecho	\$ 800.557	\$ 604.685	-\$ 195.872	-24%
Ciencia, Tecnología e Innovación	\$ 389.523	\$ 218.888	-\$ 170.635	-44%
Fiscalía	\$ 286.132	\$ 152.262	-\$ 133.870	-47%
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	\$ 281.742	\$ 152.125	-\$ 129.617	-46%
Comercio, Industria y Turismo	\$ 409.389	\$ 340.339	-\$ 69.049	-17%
Relaciones Exteriores	\$ 122.907	\$ 59.216	-\$ 63.691	-52%
Inteligencia	\$ 44.030	\$ 24.685	-\$ 19.345	-44%
Registraduría	\$ 329.033	\$ 311.631	-\$ 17.402	-5%
Empleo Público	\$ 396.038	\$ 393.789	-\$ 2.249	-1%
Organismos de Control	\$ 585.291	\$ 604.091	\$ 18.799	3%
Igualdad y Equidad	\$ 10.809.715	\$ 11.259.877	\$ 450.162	4%
Trabajo	\$ 6.229.491	\$ 8.038.362	\$ 1.808.871	29%
TOTAL	\$ 105.842.387	\$ 70.466.505	-\$ 35.375.882	-33%

*Ajustado por la inflación proyectada del 6% para fin de periodo 2024 en el Anexo 1 Anteproyecto de PGN 2025 presentado por el MHCP.

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

Fuente: elaboración propia con base en el PGN 2024 y datos de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

Notas al final

- 1 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano. 2023. Pág 410.

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana está dedicado a la veeduría ciudadana del gasto público y la tributación en Colombia. Su fin es democratizar la información sobre las finanzas públicas para promover el voto informado y el activismo civil.

El contenido de este documento está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional.

(CC BY - SA 4.0).

Para ver una copia de esta licencia, visite:

» <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Pontificia Universidad Javeriana.

Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera:

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2024). Informe sobre el Anteproyecto de Presupuesto General de la Nación 2025

Recuperado de <https://www.ofiscal.org/informes>

→ Nuestro equipo

Oliver Pardo

Director general

Liliana Heredia Rodríguez

Directora de tributación

Mauricio Salazar-Saenz

Director de empleo y seguridad social

Ana María Sánchez

Directora de comunicaciones

Daniel Duque

Director tecnológico

Angélica Nieto Riveros

Analista de política fiscal

Angélica Vargas

Analista financiera y tributaria
Asistente de dirección

William Reyes

Asesor en finanzas públicas

Sylvana Blanco Estrada

Diseñadora gráfica

Gabriel Millan

Analista de empleo y tributación

Natalia Andrea Ramírez

Analista de datos

Carlos Ortíz

Analista de datos

Lucía Salamanca Ruiz

Investigadora

Andrés Garzón

Interno del equipo de finanzas públicas

Juan Miguel Villa

Miembro honorario

Sandra Rodríguez A.

Especialista en economía de la salud



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

| VIGILADA MINEDUCACIÓN |

**Observatorio
fiscal**
de la Pontificia
Universidad
Javeriana