

2. Despacho del Viceministro General
1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Representante
JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá. D.C. Cundinamarca



Radicado: 2-2021-053973

Bogotá D.C., 11 de octubre de 2021 15:21

Radicado entrada
No. Expediente 46180/2021/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia para primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo 51 de 2021 Cámara “Por medio del cual se modifican los ingresos del Sistema General de Participaciones”

Respetado Presidente,

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Acto Legislativo, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto modificar el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política para imponer un tope mínimo de recursos respecto de los ingresos corrientes de la Nación y un aumento anual mínimo del Sistema General de Participaciones (SGP), como se muestra en la Tabla No. 1:

Tabla No. 1

Norma actual	Modificación propuesta
“ARTICULO 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. (...)”	“ARTICULO 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios <u>será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación. Los recursos del Sistema General de participaciones</u> se incrementarán anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años

	<p>anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. <u>En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa de inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del presupuesto general de la nación.</u> (...)"</p>
--	---

Elaboración: Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Concretamente, la propuesta tiene dos componentes: (i) establecer que el SGP será mínimo de 35% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) y; (ii) señalar que el monto total del SGP no puede crecer, bajo ninguna circunstancia, por debajo del crecimiento de la inflación del año anterior, esto es de los 12 meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación -PGN.

I. Consideraciones frente al establecimiento de un “piso” de transferencias de los ICN

El texto original del artículo 357 de la Constitución Política de 1991 señalaba:

“ARTICULO 357. Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La Ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esta participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.

(...)

PARÁGRAFO. La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará año y por año, del catorce por ciento en 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002. La ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley.

(...). (énfasis fuera del texto)

Respecto del texto transcrito, es importante recordar que el establecimiento de un “piso” de las transferencias fue el propósito original de la Constitución Política de 1991. A este “piso” del 22% se llegaría mediante un proceso gradual, con el fin de prever los impactos sobre las finanzas públicas y establecer de forma progresiva la transacción de las competencias establecidas a cada nivel de gobierno, y que en la actualidad ya está superado. Frente a este punto, se precisa que en el periodo comprendido entre 2002 y 2006 la participación del SGP en los ICN se ubicó alrededor del 35% y en los últimos años ha oscilado entre el 26% y el 30%; concretamente en la vigencia 2021 corresponde al 30.9% de los ICN. Bajo estas consideraciones, **para este Ministerio no es claro por qué se establece un “Piso” del 35%, pues dicho porcentaje desconoce la real y actual participación del SGP en los ICN y omite, en todo caso, el establecimiento de un proceso gradual que reduzca el impacto en las finanzas públicas.**

A su vez, es necesario recordar que **el SGP no puede concebirse como una única fuente de financiación para la satisfacción de los servicios públicos esenciales a nivel territorial a los cuales se destina**, teniendo en cuenta que las entidades territoriales tienen el deber de financiar con sus recursos propios dichos servicios en sus territorios, de acuerdo con las competencias que otorga la Ley 715 de 2001¹ a los diferentes niveles de gobierno. Se entiende entonces que, para lograr una cobertura universal de dichos servicios, se requiere de la concurrencia de aportes, tanto del SGP, como de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Sobre este punto, es importante anotar que el informe de viabilidad fiscal territorial de 2020 muestra que al cierre de dicha vigencia los activos líquidos de las entidades territoriales sumaron **\$24.6 billones**², equivalentes a 2.5% del PIB, como se muestra en la Tabla No. 2:

Tabla No. 2

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Activos líquidos	25.6	27	30.4	33.4	27.2	24.6
%PIB	3.2	3.1	3.3	3.4	2.6	2.5

Elaboración: Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con datos del Banco de la República.
(Cifras en billones de \$)

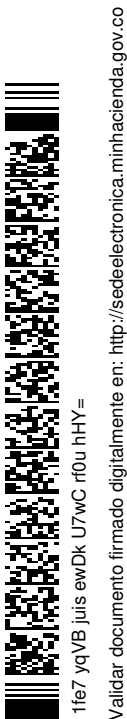
De lo observado en la Tabla No. 1, se evidencia que, si bien este monto disminuyó en los dos últimos años frente al cierre de 2018, rompiendo con la senda de crecimiento constante desde 2015, es posible afirmar que los altos niveles de liquidez son un hecho generalizado en el nivel subnacional de gobierno y puede esperarse que aumenten con el crecimiento de recursos recaudados por las entidades territoriales en el marco de la reactivación económica que evidencia el país en el año 2021.

Frente a este asunto, se enfatiza que en promedio para el período 2015 a 2019, 70% de estos recursos respaldan exigibilidades, mientras 30% quedan libres de afectación. Estos resultados muestran, por un lado, una clara solidez de las finanzas públicas subnacionales fruto del manejo responsable por parte de los administradores territoriales y de la aplicación consistente de las normas de responsabilidad fiscal territorial, y por otro, reflejan las dificultades que enfrentan departamentos y municipios para ejecutar adecuadamente los recursos que administran, situación que tiene relación directa en la prestación de bienes y servicios a las comunidades en todo el territorio nacional.

Profundizando en el tema de disponibilidad de recursos en el nivel subnacional de gobierno, se pone de ejemplo que, en los sectores centrales de las entidades territoriales, al finalizar la vigencia 2019, se tenían disponibilidades que sumaban **\$24.5 billones**, que respaldaban **\$17.4 billones** en exigibilidades mientras **\$7.1 billones** estaban libres de afectación. Dichas disponibilidades pertenecían a: (i) municipios capitales **\$9.6 billones**, (ii)

¹ "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros"

² Depósitos en cuentas corrientes, de ahorro y CDT. Cálculos Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con datos del Banco de la República.



departamentos **\$8.1 billones** y (iii) municipios no capitales **\$6.7 billones** y en relación con la fuente: (i) **\$17.1 billones** (70%) eran rentas de destinación específica y (ii) **\$7.3 billones** (30%) rentas de libre destinación.

En una muestra más acotada³ que incluye los departamentos y municipios capitales, se presentaban al cierre de la vigencia 2020 disponibilidades por **\$18.7 billones**, de las cuales **\$13 billones** correspondían a recursos de destinación específica y **\$5.7 billones** a recursos de libre destinación. De estos recursos, **\$11.6 billones** respaldaban exigibilidades, mientras que **\$7.1 billones** corresponden a excedentes de liquidez⁴, indicando que para esta vigencia los recursos disponibles respaldan en 62% exigibilidades y 38% quedaron libres de afectación. Lo anterior indica que, a pesar de los efectos fiscales de la pandemia en los territorios, la disponibilidad de recursos en el nivel subnacional mantiene un nivel alto.

Asimismo, es preciso resaltar algunas conclusiones del Informe de Viabilidad de las Entidades Territoriales para la vigencia 2020 elaborado por este Ministerio respecto de la disponibilidad de recursos en el nivel subnacional de gobierno.

- Al finalizar 2020 el resultado fiscal de las gobernaciones y alcaldías capitales fue de equilibrio en términos del PIB.
- El cumplimiento histórico del marco de disciplina fiscal territorial y las medidas implementadas por el Gobierno nacional para conjurar los efectos de la pandemia del Covid-19 dotaron de resiliencia a los departamentos y ciudades capitales para enfrentar la crisis y evitar un deterioro de su solidez fiscal.
- En 2020 la inversión total se redujo influenciada por el ciclo político presupuestal. No obstante, el componente social evidenció un incremento del 4% real, presentándose el mayor dinamismo en los sectores de agua potable y saneamiento básico (subsídios), educación (alimentación escolar en casa y bioseguridad en instituciones educativas) y salud (régimen subsidiado y flujo de recursos para redes prestadoras).
- *“La pandemia del Covid-19 no significó una reducción de la liquidez. Al cierre de 2020, por cada peso de obligaciones con vencimiento menor a un año, el conjunto de los departamentos y ciudades capitales contaba con \$2,2 de respaldo en activos corrientes y con \$0,5 en efectivo; valores similares a los registrados un año atrás”⁵.*
- Para el cierre de 2020 las gobernaciones y las alcaldías capitales registraron excedentes de tesorería por **\$7 billones** (0,7% del PIB), superior a lo registrado en 2019.

³ Ver Informe de Viabilidad de las Entidades Territoriales para la vigencia 2020 elaborado por la Dirección General de Apoyo Fiscal Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁴ Cálculos Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre datos de Secretarías de Hacienda departamentos y municipios capitales.

⁵ Informe de Viabilidad de las Entidades Territoriales para la vigencia 2020 elaborado por la Dirección General de Apoyo Fiscal Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Bajo estas consideraciones, este Ministerio entiende que el principal propósito de esta reforma constitucional es mejorar el monto de transferencias del SGP. No obstante, considera que **la propuesta de reforma constitucional como está planteada es inconveniente y estéril, pues no se basa en criterios técnicos sobre la distribución de las competencias entre niveles de gobierno y el nivel de prestación de los servicios que se requieren, omitiendo identificar claramente las necesidades de financiación y todas las fuentes disponibles para ello.** Es claro que una modificación del SGP como se propone tiene un alto impacto en las finanzas de la Nación y cualquier propuesta en ese sentido debe acotar, estimar y prever con sentido crítico los siguientes ítems:

- Análisis de las competencias de cada uno de los niveles de gobierno en Colombia, toda vez que la Nación se ve afectada en igual monto adicional que se pretenda transferir a las entidades territoriales, con lo cual su evaluación no puede hacerse de manera aislada de todo el régimen de competencias, dada la integralidad de la definición del uso de los ICN que se obtienen y por tanto establecer lo que dejaría de ser competencia de la Nación.
- Analizar cómo se articulan las competencias territoriales en los sectores dentro de los modelos nacionales y los incentivos y controles que existen para que la ejecución de éstas se alinee con los objetivos de dichos modelos, es relevante para recomendar posibles ajustes al tamaño del SGP o a su forma de crecimiento. Por ejemplo, se debe tener en cuenta que las competencias de los niveles subnacionales de gobierno particularmente en salud y educación, se engranan dentro de modelos nacionales más amplios, para los que el correcto funcionamiento del componente territorial es vital de cara a la consecución de objetivos primarios como el aseguramiento universal y el mejoramiento en la calidad de la prestación de los servicios que se financian.
- Revisar cuidadosamente las razones reales y concretas del incumplimiento por parte de las entidades territoriales de las metas de cobertura, calidad y continuidad en los servicios financiados con los recursos de SGP y la ineficiencia en los actuales procesos de distribución y ejecución de recursos del Sistema, con el fin de evaluar si la propuesta de reforma constitucional aquí planteada efectivamente dota de herramientas de política pública para solucionar esta problemática. En este punto, se sugiere tener en cuenta las propuestas realizadas por este Ministerio en el Proyecto de Ley 57 de 2018⁶.
- Es necesario realizar una aproximación integral al esquema de distribución de las competencias y a la financiación del modelo de descentralización, para tomar decisiones sobre los montos adecuados en las relaciones Nación – Territorios.

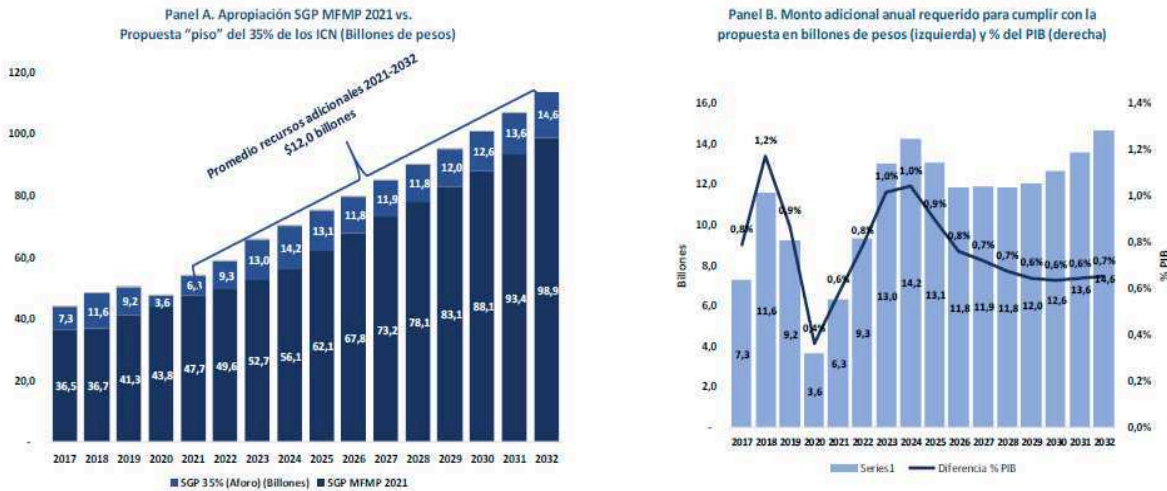
Adicional a las razones de inconveniencia expuestas, se suma el grave impacto fiscal en las finanzas públicas de la reforma constitucional, pues se advierte que si se llegara a aprobar la propuesta para que el SGP tenga un “piso” del 35% de los ICN, la participación del SGP en los ICN se incrementaría en 4,1% anual y la cantidad de recursos adicionales que se requerirían para cumplir esta medida serían \$12.0 billones

⁶ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias, de conformidad con los artículos 356 y 357 de la constitución política, y se dictan otras disposiciones”.

promedio anuales para el periodo 2021-2032, lo que equivale aproximadamente en promedio a 0,8% del PIB cada año en el mismo periodo, como se muestra en la Gráfica No. 1.

Gráfica No. 1

Gráfica 1. Cálculo actual del SGP vs. Propuesta Acto Legislativo



Dirección General del Presupuesto Público Nacional – Ministerio de Hacienda, de acuerdo con proyecciones consignadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021.

II. Consideraciones frente a un crecimiento mínimo del SGP

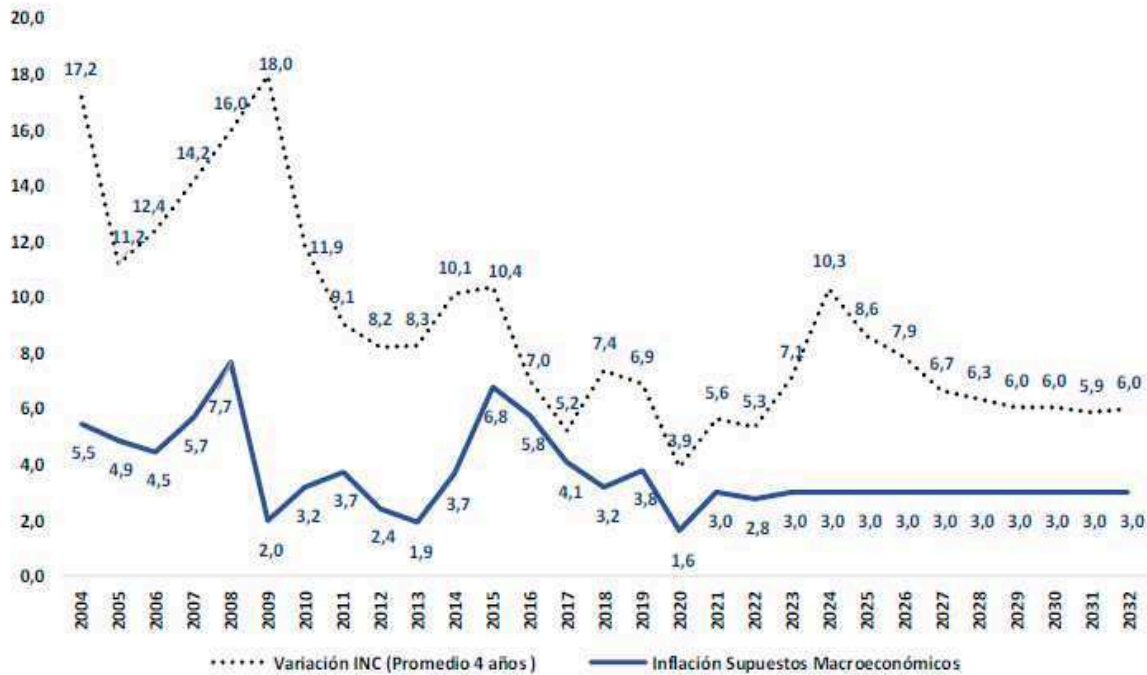
La propuesta señala que “(..) En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa de inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del presupuesto general de la nación”. Frente al particular, se debe tener en cuenta que el SGP se incrementa anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ICN durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución a partir de 2017. Por lo tanto, la propuesta de reforma constitucional significa que, la inflación a la que el Proyecto de Acto Legislativo se refiere corresponde a la comprendida entre septiembre del año t-1 y octubre del año t, toda vez que el Decreto 111 de 1996⁷ Estatuto Orgánico del Presupuesto establece que el Congreso de la República debe aprobar el PGN antes del 20 de octubre de cada año. En la Gráfica No. 2 se compara el crecimiento de los ICN (promedio 4 años) con la inflación anual entre enero – diciembre.

⁷ 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.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>
 1fe7 yqVB juis ewDk U7wC rf0u hHY =



Gráfica 2. Variación % ICN (promedio 4 años) vs. Inflación anual* (%)



Nota: Cifras 2004 a 2020 reales y para 2021-2032 corresponden a Supuestos Macroeconómicos MFMP 2021.
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional con base en supuestos Dirección General de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con la Gráfica No. 2, al comparar la variación anual de los ICN (promedio 4 años) con la inflación anual, en el largo plazo el incremento anual del SGP, como se encuentra determinado actualmente, es superior a la inflación esperada por este Ministerio. En este sentido, la norma actual, sin enunciarlo expresamente, permite cumplir con lo propuesto en el Proyecto de Acto Legislativo, dado que el comportamiento de los ICN se encuentra asociado al crecimiento de la economía, que está por encima de la inflación como resultado de la política económica que ha caracterizado al país en las tres últimas décadas.

Ahora, es razonable que la regla general de variación de la Bolsa General continúe atada al comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación, y que se garantice un mínimo de crecimiento cuando la regla general ponga en riesgo el financiamiento de los sectores que financia. Sin embargo, la regla para el mínimo tampoco debe tomarse de manera aislada y sin el soporte de análisis suficientes que tengan en cuenta, por ejemplo, el costo actual de la ejecución de las competencias territoriales dentro de los modelos sectoriales, la eficiencia de ejecución de los recursos asignados y propios, los problemas de asignación de la bolsa, todo ello frente a la capacidad fiscal de la Nación y de los niveles subnacionales de gobierno.

1fe7 yqVB juis ewDk U7wC r0u hHY =
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

Puntalmente, respecto del impacto fiscal de esta iniciativa, partiendo de un análisis retrospectivo, tomando en cuenta la propuesta del acto legislativo y considerando que el crecimiento en las últimas cuatro vigencias ha estado atado a la inflación, el impacto estimado aplicando la fórmula prevista para determinar el monto mínimo del SGP sobre los ICN, sería el consignado en la Tabla No. 3:

Tabla No. 3

Crecimiento del SGP 2015-2020				
	2017	2018	2019	2020
Asig. SGP	\$35,93	\$37,20	\$41,15	\$44,31
Variación	6,8%	3,5%	10,6%	7,7%
Porcentaje de los ICN	30,1%	26,5%	27,5%	30,9%
PGN	119,2	139,9	114,7	159,3
Cálculo con nuevo método	\$41,72	\$48,97	\$50,65	\$55,76
Diferencia	\$5,79	\$11,77	\$9,49	\$11,45

Elaboración: Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
(Cifras en billones de \$)

Conforme con lo anterior, es posible inferir que se generaría un impacto fiscal superior a los **\$9.6 billones de pesos**, lo que en un contexto en donde no se tienen nuevas fuentes para robustecer el SGP, resultaría inviable. Es importante que el monto fijado para el SGP sea compatible con los equilibrios macroeconómicos de la Nación en armonía con los principios de Coherencia Macroeconómica y Homeóstasis Presupuestal.

III. Consecuencias fiscales de la reforma constitucional

El impacto fiscal de la reforma constitucional en su totalidad ascendería a **\$21,6 billones anuales**, lo que, en consecuencia, representaría una grave afectación a las finanzas públicas. En este sentido, se pone de presente que dado que la iniciativa no prevé su impacto fiscal ni propone nuevas fuentes de ingresos para solventarlo, ni existen recursos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni en el Marco de Gasto de los sectores, este Ministerio debe advertir que, para financiar esta nueva disposición constitucional, vislumbra varias posibilidades que resultan inconvenientes:

- Bajo el entendido que no se prevea un cambio en las competencias del nivel territorial ni nacional, al existir un faltante de recursos, **la Nación se vería avocada a hacer recortes al PGN**. A manera de ejemplo, bajo un supuesto de **\$12,0 billones**, como costo promedio anual del proyecto de acto legislativo, esto representaría el 3,83% del PGN 2021 y es igual o superior al presupuesto anual apropiado a cualquiera de los sectores de Transporte (**\$12 billones**), Vivienda, Ciudad y Territorio (**\$5.4 billones**), Minas y Energía (**\$6.1 billones**) y, Agricultura y Desarrollo Rural (**\$2.3 billones**).
- Con el propósito del garantizar recursos para el desarrollo de sus competencias, en virtud de la descentralización que enmarca al país, la iniciativa debe establecer las competencias que se trasladan de la Nación hacia las entidades territoriales para garantizar el equilibrio en las finanzas públicas.
- Al existir un faltante de recursos, **la Nación se vería avocada a la búsqueda de fuentes para aumentar sus Ingresos Corrientes**, como ya lo ha venido haciendo mediante distintas reformas que mejoran el recaudo y de las cuales se benefician automáticamente las entidades territoriales, lo que ha permitido,

como se anotó antes, que el porcentaje de participación se sitúe en el 2021 por encima del 30,9% de los ICN. Es decir **que lograr este nuevo porcentaje propuesto implicaría un nuevo consenso nacional sobre la carga tributaria**, la cual deberá ser superior a la determinada en la reciente - Ley 2155 de 2021⁸, con consecuencias sobre la iniciativa e inversión económica y el objetivo de inversión social esperada.

- De acuerdo con la política fiscal vigente y lo establecido en la regla fiscal que se establece en la Ley 2155 de 2021, se debe propender porque el país garantice la inversión social, reactive la economía y a su vez ajuste las finanzas públicas en sus niveles de deuda del Gobierno nacional central el cual se ubicaría al cierre de la vigencia actual entre 65,1% del PIB y 55% del PIB⁹, siendo necesario para ello realizar planes de ajuste importantes al gasto público del orden de los **\$1,9 billones**¹⁰ promedio anual, mientras que **esta propuesta de acto legislativo incrementa el gasto considerablemente, en niveles anuales promedio de \$12,0 billones, resultando contraria al mandato legal y de política fiscal con las que se ha comprometido el país.**

Igualmente, se insta al Congreso de la República a tener en cuenta cuáles serían los impactos en relación con la financiación de otros sectores ajenos al SGP, gastos de funcionamiento del nivel nacional, otras inversiones en programas sociales como el ingreso solidario o el pago del servicio de la deuda. Por lo que se reitera que es necesario una discusión de fondo sobre el tamaño del SGP, ya que su crecimiento no debe darse de manera aislada, sino enmarcada en la discusión amplia, integral y estructural que ha emprendido el país para definir y adecuar el modelo de descentralización a las realidades actuales y que tiene en la Comisión de Descentralización establecida en la Ley 1962 de 2019 su escenario adecuado. En cualquier caso, se recuerda que de conformidad con el artículo 334 de la Constitución Política, la sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias y en un marco de colaboración armónica, por lo que se sugiere al Congreso de la República tener en cuenta este criterio en las propuestas legislativas que realiza.

Por todo lo expuesto, en **especial por la inconveniencia, desconocimiento al estado actual del SGP y el grave impacto fiscal de la propuesta en las finanzas públicas de la Nación y la sostenibilidad fiscal, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable a la iniciativa**, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Viceministro General

DGPPN/DAF/OAJ

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia Dra. Amparo Yaneth Calderón. Secretario de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

UJ 1793/2021

⁸ "Por la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones"

⁹ Artículo 60 de la Ley 2155 de 2021 que modifica la regla fiscal

¹⁰ Artículo 19 de la ley 2155 de 2021 sobre el Plan de austeridad en el gasto

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