

Ponencia para Primer Debate del PL 141 de 2024C
"Por medio de la cual se crea el Fondo de
Convergencia Económica Territorial- FCET y se dictan
otras disposiciones"

Bogotá D.C, Septiembre de 2024

Doctora
KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Presidente Comisión Tercera
Cámara de Representantes
E.S.M

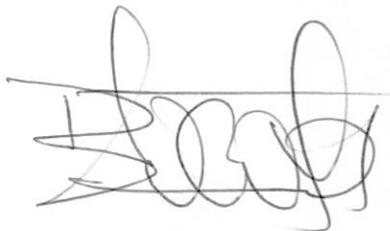

COMISIÓN TERCERA
CAMARA DE REPRESENTANTES
Recibido Por: Jean Carlos
Fecha: 24 Septiembre 2024
Hora: 5:30 pm
Número de Radicado: 490

Ref.: Radicación de Ponencia Positiva para
primer debate al Proyecto de ley 141/ 2024
Cámara "Por medio de la cual se crea el Fondo
de Convergencia Económica Territorial- FCET y
se dictan otras disposiciones".

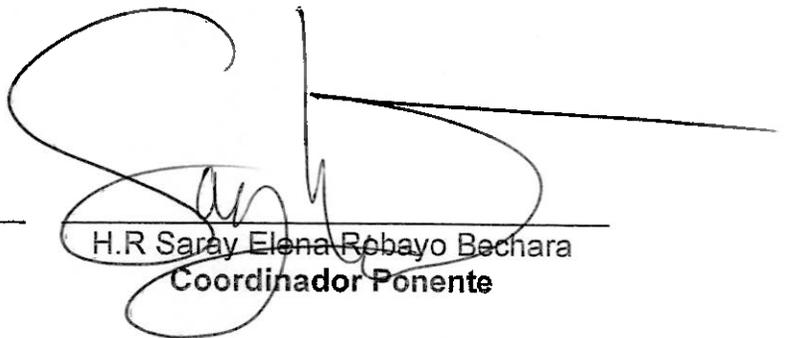
Honorable Presidente:

Atendiendo a la honrosa designación que han hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por Ley 5° de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, nos permitimos rendir informe de ponencia POSITIVA para primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes de Colombia del Proyecto de Ley No. 141/ 2024 Cámara "Por medio de la cual se crea el Fondo de Convergencia Económica Territorial- FCET y se dictan otras disposiciones".

De los Honorables Congresistas,

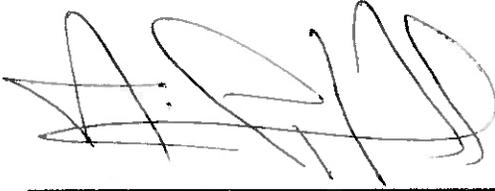


H.R Etna Támara Argote Calderón
Coordinadora Ponente

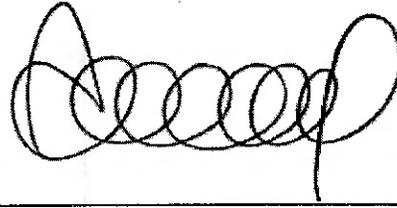


H.R Sarey Elena Robayo Bechara
Coordinador Ponente

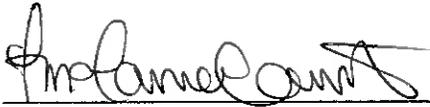
Ponencia para Primer Debate del PL 141 de 2024C
"Por medio de la cual se crea el Fondo de
Convergencia Económica Territorial- FCET y se dictan
otras disposiciones"



H.R Silvio José Carrasquilla Torres
Ponente



H.R Ángela María Vergara González
Ponente



Lina María Garrido Martín
Ponente

Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa
Ponente

La presente ponencia se desarrollará así:

- I. Antecedentes Legislativos del Proyecto de Ley.
- II. Contenido del Proyecto de Ley.
- III. Consideraciones de los ponentes.
- IV. Impacto fiscal y compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- V. Conflicto de interés.
- VI. Proposición.
- VII. Texto Propuesto.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El día 5 de agosto del 2024 los Honorables Congresistas radicaron el texto del Proyecto de Ley ante la secretaría General de la Cámara de Representantes. El cual fue publicado el jueves, 15 de agosto de 2024, en la Gaceta del congreso No. 1154 de 2024.

El día 4 de Septiembre del 2024 la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de acuerdo con las facultades que le otorga el artículo 150 de la Ley 5a de 1992, designó mediante C.T.C.P.3.3.-107-2024C como coordinadores ponentes a la H.R. Etna Támara Argote Calderón y a la H.R. Saray Elena Robayo Bechara, y como ponentes a los H.R. Olmes de Jesús Echevevrrúa de la Rosa, H.R Silvio José Carrasquilla Torres, H.R Line María Garrido Martín y a la H.R. Ángela María Vergara González.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley contiene 3 títulos y 12 artículos:

- El título I versa sobre el Objeto de la Ley, el cual es desarrollado dentro de los siguientes artículos:
 - Artículo 1. Indica que el objeto es el fomentar y fortalecer la convergencia regional, dirigida al cierre de brechas y el desarrollo de una mayor equidad territorial
 - Artículo 2. Implementa la creación del Fondo de Convergencia Económica Territorial- FCET, como una cuenta especial administrada por EL TERRITORIO, sin personería jurídica, mediante un patrimonio

autónomo, integrado por subcuentas correspondientes a cada departamento para el respectivo giro de las transferencias, con un financiamiento multi-fuente con participación de recursos públicos y privados.

- o Artículo 3. Erige la definición de las misiones productivas como el conjunto de proyectos de inversión asociativos territoriales establecidos por la ley que son gestionados de forma articulada entre la sociedad, las empresas y los gobiernos territoriales para lograr un objetivo común en torno al cierre de brechas económicas en las zonas más rezagadas y con mayores desigualdades y necesidades básicas insatisfechas de cada departamento.
- El título II versa sobre el Financiamiento y administración del Fondo de Convergencia Económica Territorial- FCET, el cual es desarrollado dentro de los siguientes artículos:
 - o Artículo 4. Especifica las cuatro diferentes fuentes de financiación que tendrá el fondo: Presupuesto General de la Nación, Recursos de cooperación nacional e internacional, donaciones provenientes de personas naturales o jurídicas reguladas por normas de derecho privado y cualquier otro recurso.
 - o Artículo 5. Detalla sobre la destinación de los recursos del Fondo de Convergencia Económica Territorial para 3 frentes: (i) Financiar inversiones de planes, programas y proyectos que sean habilitadores del desarrollo dirigidas a potencializar las cadenas y vocaciones productivas de los territorios con mayores brechas sociales y económicas. (ii) Financiar estrategias para el fortalecimiento técnico en la formulación y ejecución de programas y proyectos, así como para la capacidad fiscal e institucional y (iii) Financiar los gastos de operación del Fondo.
 - o Artículo 6. Establece los lineamientos por medio de los cuales los departamentos definirán las Misiones Productivas y su hoja de tuera así como la caracterización a las comunidades de los municipios donde se va a realizar la Misión Productiva y demás actividades que impliquen la ejecución de estas.
 - o Artículo 7. Ahonda sobre la Ejecución de las misiones productivas provenientes de los recursos del FCET en su respectiva subcuenta dentro de los departamentos. A quienes se establecen como autónomos en la aprobación de las iniciativas y asignación de los



recursos que ingresen, pero permitiendo que cualquier miembro de las comunidades u organizaciones del orden territorial podrá formular y presentar proyectos de inversión enmarcados en la Misión Productiva respectiva.

- Por último, el título III versa sobre las disposiciones finales, el cual es desarrollado de la siguiente manera:
 - Artículo 8. Dispone un régimen mixto: pues el régimen de contratación y administración del Fondo será de derecho privado. Pero, así mismo, estará sometido al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto en la Ley para tales asuntos. En todo caso, para la ejecución de los recursos que hagan parte del fondo, los procedimientos de selección de los procesos de contratación deberán cumplir los principios que rigen la función administrativa, especialmente los de selección objetiva y pluralidad de oferentes y aquellos definidos en el artículo 209 de la Constitución Política.
 - Artículo 9. Dispone que la Duración inicial del fondo será de 10 años a partir de la entrada en vigencia de esta ley, sin perjuicio de que se pueda prorrogar por el mismo término.
 - Artículo 10. Faculta al Gobierno para que reglamente las disposiciones contenidas anteriormente.
 - Artículo 11. Establece que este marco jurídico es de carácter orgánico.
 - Artículo 12. sobre la vigencia y derogaciones.

III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

1. Contexto Nacional

En Colombia los arreglos institucionales, administrativos y fiscales del actual modelo de descentralización han puesto el foco de la acción pública multinivel en el logro de resultados de la política social sectorial, lo cual ha sido consistente con una estructura de transferencias intergubernamentales cimentada especialmente en el Sistema General de Participaciones (SGP). Sin embargo, el modelo no ha tenido en cuenta la necesidad de impulsar a los departamentos y regiones para que sean sus propios promotores de desarrollo económico y, por el contrario, ha confiado en que la convergencia económica territorial surgirá como un efecto residual de la implementación de la agenda social.

En términos de desigualdad de ingresos, Colombia tiene una de las más altas del mundo, pues los ingresos del 10% de la población más rica es once veces mayor que la del 10% más pobre, por eso el país ocupa el segundo lugar más alto entre 18 países de América Latina y el Caribe (ALC) y el más alto entre todos los países de la OECD.¹ Igualmente, las disparidades en la base económica territorial son enormes en Colombia -como en cualquier otro país representativo de ALC-: el nivel de renta per cápita es nueve veces mayor en el gobierno intermedio más rico con respecto al más pobre, y en promedio, la región registra cuatro veces el nivel de disparidad económica territorial de países de la OECD (BID, 2023).

Las brechas económicas territoriales en nuestro país se presentan entre municipios, entre departamentos y al interior de ellos, dibujando un marcado centralismo vertical -centro y periferia-, y otro de tipo horizontal -intermunicipal, interdepartamental e intradepartamental-. Es así como el PIB per cápita sin actividad extractiva 2022 de Vichada representa tan solo el 15% del PIB per cápita

1.1 Informe de desigualdad y prosperidad compartida del Banco Mundial, 2021.

de Bogotá D.C. (ver Figura 1), y el denominado "triángulo de oro extendido" configurado por Bogotá D.C. y los departamentos y las capitales de Santander, Antioquia, Valle, Cundinamarca, Atlántico y Bolívar, concentra el 67% del PIB

¹ Informe de desigualdad y prosperidad compartida del Banco Mundial, 2021.

nacional y el 72% del PIB industrial nacional. La concentración del crecimiento económico en estas aglomeraciones obedece a una dinámica virtuosa en la cual la industria absorbe la fuerza de trabajo altamente calificada, la tecnología y los bienes y servicios. Esto a su vez, refuerza los factores que posibilitan el desarrollo como la formación laboral, la construcción de vías de comunicación y la conectividad digital.² Sin embargo este patrón no ha sido extensivo e inclusivo para las demás regiones, subregiones y departamentos del país.

Figura 1. Porcentaje del PIB per cápita del departamento con respecto a Bogotá D.C. (sin actividad extractiva) - 2022



Fuente: Equipo Técnico de la Misión de Descentralización, con base en datos del DANE (2023). Retomada del Proyecto de ley Radicado, ubicado en la gaceta del congreso No. 1154 del 2024

De otra parte, las brechas en sentido horizontal también son significativas pues los 50 municipios más ricos del país generaron en promedio un Valor Agregado Municipal per cápita (VAM p.c.) en 2021 de \$84 millones de pesos, mientras que los 50 más pobres, un VAM p.c. promedio de \$4 millones. Desde otra lectura, más de mil municipios del país tienen un VAM p.c. inferior a los \$50 millones y el resto mayor a esta cifra. Esta geografía de la desigualdad económica se acentúa incluso al interior de los departamentos más ricos del país. Como se aprecia en Tabla 1, en los departamentos del triángulo de oro extendido, sus ciudades capitales y áreas metropolitanas concentran más del 68% del VAM total del departamento.

² Darío I Restrepo, 2023. Descentralización asimétrica: políticas distintas para un país megadiverso.

Por ejemplo, en el Valle del Cauca, el VAM de Bolívar es solo el 9% del VAM de Yumbo.

Tabla 1. Participación porcentual del Valor Agregado Municipal de la ciudad capital y del área metropolitana en el Valor Agregado Municipal total del departamento

Depto	VAM capital / VAM Depto	Depto	VAM capital / VAM Depto	Depto	VAM capital / VAM Depto	Depto	VAM capital / VAM Depto	Depto	VAM capital / VAM Depto
Bogotá DC / Cundinamarca	92.2%	Cali y AM/Valle del Cauca	55.5%	Neiva//Huila	37.8%	Villavieja / Meta	21.6%	Florencia / Caquetá	49.1%
Barranquilla y AM / Atlántico	82.0%	Armenia / Quindío	54.6%	Pasto / Nariño	39.0%	Riohacha / La Guajira	19.1%	San José / Guaviare	66.7%
Pereira y AM/ Risaralda	79.7%	Bambalá y AM/ Santander	48.2%	Quibdó / Choco	32.7%	Mocoa / Putumayo	16.6%	Leticia / Amazonas	75.2%
Cúcuta y AM / Nte Santander	67.3%	Arauca/Arauca	44.7%	Yopal/ Casanare	30.8%	Tunja/Bolívar	13.4%	Pt Carreño / Vichada	21.7%
Cartagena / Bolívar	65.8%	Sta Marta /	44.3%	Montería/ Córdoba	30.6%			Inírida / Guainía	34.7%

Fuente: Equipo Técnico de la Misión de Descentralización con base en datos del DANE (2021). Retomada del Proyecto de ley Radicado, ubicado en la gaceta del congreso No. 1154 del 2024

Según el Observatorio de Ciudades del DNP, el sistema de ciudades de Colombia está conformado por 151 municipios (18 aglomeraciones urbanas que agrupan 113 municipios y 38 ciudades uninodales en las cuales su expansión y desarrollo no supera sus límites político-administrativos). Este sistema concentra el 74% del PIB nacional. A pesar de ello, la desigualdad económica también se evidencia entre las ciudades, pues si bien el Índice de Ciudades Modernas mejoró entre 2010 y 2022, este incremento se dio de forma desbalanceada ya que el componente económico tuvo una leve mejora pero solo para las ciudades más avanzadas.

Las brechas económicas y sociales interterritoriales e intradepartamentales han persistido a lo largo del tiempo porque no se ha configurado un instrumento de poder popular, fortalecimiento comunitario, de tejido empresarial y de articulación y financiación robusto. Lo anterior para que las entidades territoriales tengan la posibilidad de apalancar inversiones habilitadoras y multiplicadoras de competitividad, productividad y crecimiento económico (formación del capital humano, tecnología, capital ambiental, tierras, innovación, infraestructura y conectividad, etc.) acordes a sus propias vocaciones y aspiraciones de desarrollo, y que compense la ausencia de ingresos propios ocasionada por obstáculos económicos, institucionales y geográficos de tipo estructural imposibles de superar a pesar de los esfuerzos fiscales realizados. La ausencia de recursos y de un esquema ágil y acertado de ejecución de los mismos ha recreado un círculo vicioso en el que las entidades territoriales no cuentan con bases gravables o hechos impositivos generadores de obligaciones tributarias que aumenten su

recaudo tributario y, por lo tanto, tampoco cuentan con recursos para financiar inversiones de impacto que les permita conectar a las poblaciones con los servicios básicos y mercados, además de atraer mano de obra calificada y empresas a su territorio.

Otros vectores del retraso estructural son, además de la escasa actividad económica, el alto empleo informal³, la desactualización del catastro

³ La proporción de la población ocupada informalmente fue de 56% en el trimestre de julio a septiembre de 2023, siendo la menor en Bogotá con un 32%, y la mayor en Quibdó con un 68% (Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, 2023).

multipropósito⁴, la baja gestión de cobro del impuesto predial, el aislamiento geográfico ocasionado por la ubicación en zonas de difícil acceso, las deficiencias en la infraestructura vial⁵ y las grandes distancias a los centros poblados para acceder a los derechos y servicios de educación y salud, a los mercados⁶. Esto sumado a la concentración de la oferta institucional de trámites y servicios productivos y empresariales del nivel nacional en Bogotá, el triángulo de oro extendido y los nodos de las aglomeraciones.⁷

2. Contexto internacional

Transferencias de igualación fiscal: la solución internacionalmente adoptada ante problemas similares

Las brechas fiscales o las disparidades en la base económica territorial han sido un problema común en los países del mundo, desde grandes naciones federales hasta pequeños países unitarios. Una forma de aportar a su reducción ha sido la combinación de varios sistemas de transferencias intergubernamentales (sistemas, fondos y tipos de transferencias con diversos fines), los cuales incluyen criterios de nivelación fiscal, ya sea vía ingresos o vía costos. Las transferencias de igualación o nivelación actúan como instrumentos de distribución de recursos financieros entre niveles de gobierno y dentro de entidades territoriales pertenecientes a un mismo nivel de gobierno. Esto para eliminar o reducir la disparidad fiscal de tal manera que cada gobierno subnacional pueda proveer

⁴ A partir de información suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el CONPES 4128 "Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2024" manifiesta que la desactualización catastral predomina en el 60,48 % del área urbana y en el 87,77 % del área rural de los municipios del país. Para la vigencia 2023, de un total de 1.123 municipios, el 79,79 % presenta desactualización catastral de más de 10 años en la zona urbana y 82,55 % en la zona rural.

⁵ Estimaciones del DNP indican que el 70% de las vías terciarias del país son en afirmado, el 24% en tierra, y el 6% están pavimentadas, y en promedio solamente el 19% se encuentra en buen estado, el 41% en regular y el 40% en mal estado. Citado en "Inversión de recursos públicos en infraestructura de vías terciarias", Revista Planeación y Desarrollo, noviembre de 2023.

⁶ Según el Observatorio de Ciudades, hay una relación entre la dinámica del PIB y la distancia a los nodos de las aglomeraciones: el 29% de los municipios del país está ubicado a menos de una hora de distancia de los nodos de aglomeración, y a su vez, concentra el 84% del PIB nacional, mientras que el 5% de los municipios no tiene conexión terrestre con los principales centros poblados para acceder a los servicios sociales básicos.

⁷ La Medida de Disponibilidad de Trámites calculada por el DNP (2019) revela que para la mayoría de municipios del país es más difícil y costoso acceder a los trámites y servicios del Estado, especialmente a los relacionados con el sector económico (comercio, industria y turismo, educación, transporte, minas y energía, ambiente y salud) pese a que son la puerta de entrada para el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes. Lo anterior se agrava si se tiene en cuenta que aún no hay conectividad digital total en el país y prevalece el canal presencial sobre el digital (el 82% de los trámites son presenciales).

bienes y servicios públicos con coberturas y calidades similares, a partir de un esfuerzo común para la recaudación de ingresos propios. Según el BID (2023), estas buscan que los individuos reciban similares oportunidades de prestación de bienes y servicios públicos a cargo de los gobiernos subnacionales, independientemente del lugar donde residan, deben ser incondicionadas o para propósito general, y deben contar con reglas claras de financiamiento y fórmulas transparentes de distribución.

En los países de la OECD predominan dos modelos de nivelización.⁸ El primero según la dirección y origen de las transferencias compensatorias en donde se puede dar una igualdad horizontal (transferencias solidarias entre gobiernos subnacionales de un mismo nivel jerárquico para compensar a los que no tienen suficientes recursos para cumplir con sus funciones y responsabilidades de gasto) o vertical (transferencias de cierre de brechas que fluyen desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales). El segundo según la naturaleza de la disparidad fiscal a mitigar: igualdad de ingresos si se enfoca en atenuar las diferencias en la capacidad de recaudación tributaria per cápita entre distintas jurisdicciones, o igualdad de costos si se busca minimizar las divergencias en los costos per cápita asociados a la entrega de un conjunto uniforme de bienes y servicios públicos, lo cual implica estimar las divergencias y calcular la población total a atender.

En estos países coexisten en promedio cinco sistemas de transferencias intergubernamentales basados en un enfoque de nivelación fiscal que representan el 2,4% del PIB y compensan aproximadamente el 80% de las brechas económicas territoriales.⁹ Se destaca la experiencia de Canadá, que tiene dos sistemas de transferencias de igualación: uno para el financiamiento de los territorios según las necesidades de tributación fiscal para la provisión de servicios públicos comparables, y el otro para los estados, que consiste en una igualación fiscal horizontal de las provincias, solo a partir de la capacidad fiscal. Los fondos del sistema de igualación surgen de impuestos nacionales y están sujetos a una tasa de crecimiento en función del crecimiento promedio trianual del PIB. Alemania sobresale por contar con variadas transferencias y fondos, entre ellos el Fondo Interregional no condicionado para los estados federales (Länder) que se alimenta

⁸ Jairo Núñez, 2023. Informe final de consultoría de la Misión de Descentralización "Las trampas de pobreza a nivel local en Colombia y la necesidad de un fondo de convergencia regional".

⁹ Blöchliger, H., & Charbit, C. (2008). Fiscal Equalisation. OECD Economic Studies No. 44, 2008/1. ISSN 0255-0822.

con impuestos nacionales/federales (renta, patrimonio y ventas) y con transferencias horizontales entre estados, basadas en el ingreso promedio tributario per cápita ponderado por población y un factor diferencial de costos. En cuanto a América Latina, ningún país (perteneciente o no a la OECD) ha adoptado de forma explícita un enfoque de nivelización fiscal¹⁰, excepto México que incluye un componente de igualación de costos en las transferencias de aportes a estados y municipios para la equidad en la provisión de servicios públicos. El resto ha creado fondos con objetivos para promover el desarrollo regional a partir de transferencias, especialmente condicionadas del nivel central hacia el territorial, como por ejemplo el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Compensación Municipal de Perú; el Fondo de Desarrollo Regional, el Fondo de Reconversión Regional y el Fondo de Apoyo Regional de Chile, y el Fondo de Participación de los Estados y el Fondo de Participación de Municipios, de Brasil (ver Tabla 2).

Tabla 2. Características de las transferencias de igualación fiscal en países de la OCDE

País	% PIB	# Transferencias	Igualación de ingresos e igualación de costos	% de brecha compensada
Australia	0.0	1	Juntas	100
Austria	3.0	15	Separadas	84
Canadá	1.0	2	Separadas	84
Alemania	2.0	10	Separadas	80
Federales y regionales				
Italia	0.0	5	Separadas	51
México	3.7	0	Solo igualación de costos	23
España	0.0	1	Solo igualación de costos	103
Cuba	0.0	7	Separadas	56
Promedio	1.6	7		72
Unitarios				
Dinamarca	2.0		Separadas	
Finlandia	0.0	4	Separadas	100
Grecia	1.2	10	Separadas	100

¹⁰ BID, 2023. Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina. El potencial de las transferencias de igualación.

Ponencia para Primer Debate del PL 141 de 2024C
“Por medio de la cual se crea el Fondo de Convergencia Económica Territorial- FCET y se dictan otras disposiciones”

Japón	4,0	3	Solo igualación de costos	100
Noruega	0,5	2	Separadas	100
Polonia		10	Separadas	
Portugal	1,6	4	Juntas	100
Suecia	2,6	4	Separadas	100
Turquía	1,1	2	Solo igualación de ingresos	0
Reino Unido		1	Separadas	100
Promedio o	2,2	4		88
Promedio general	2,4	5		80

Fuente: Blöchliger y Charbit, referidos por Jairo Núñez en informe de consultoría de la Misión de Descentralización, 2023. Retomada del Proyecto de ley Radicado, ubicado en la gaceta del congreso No. 1154 del 2024

En varios países, gran parte de la financiación de los fondos y transferencias para la nivelación fiscal territorial proviene de ingresos nacionales. Especialmente de los impuestos a la Renta (personas naturales y sociedades) y al Valor Agregado -IVA- ya que suelen ser los más representativos en términos de recaudo para este nivel de gobierno (OECD, 2022). Para el efecto, se establecen acuerdos de reparto o coparticipación entre los distintos niveles de gobierno con un enfoque explícitamente igualador en el que el nivel superior de gobierno recauda el impuesto y una parte específica de este ingreso se comparte a los niveles subnacionales. En la figura 2 se presentan algunas experiencias internacionales. En los países federales de Alemania, Suiza y Brasil se comparte una gran proporción de los impuestos de Renta e IVA con los niveles subnacionales; en países unitarios como Finlandia y Suecia se cede la totalidad del impuesto a la Renta – personas al nivel local, y en España se distribuye la mitad del impuesto a la Renta de personas a las comunidades autónomas.

Figura 2. Acuerdos de reparto y coparticipación de los gobiernos subnacionales en impuestos nacionales





Ponencia para Primer Debate del PL 141 de 2024C
"Por medio de la cual se crea el Fondo de
Convergencia Económica Territorial- FCET y se dictan
otras disposiciones"

Fuente: Equipo Técnico de la Misión de Descentralización con base en Fiscal Federalism, OECD (2022).Retomada del Proyecto de ley Radicado, ubicado en la gaceta del congreso No. 1154 del 2024

3. Creación del Fondo de Convergencia Económica Territorial, FCET

3.1. Objeto

Aportar a la convergencia económica intra-departamental, regional y subregional del país, y de manera específica, propiciar una mayor equidad territorial, potencializar las capacidades productivas de los territorios según sus vocaciones, y aumentar la productividad de todos los sectores. El FCET será un instrumento adicional del Sistema de Financiamiento Territorial, complementario al SGP y al SGR.

3.2. Desarrollo de la propuesta

Las enormes brechas económicas y sociales interdepartamentales e intradepartamentales, las dificultades estructurales de los gobiernos territoriales para generar ingresos que les permitan apalancar las condiciones mínimas para dinamizar su desarrollo productivo, y la ausencia de un mecanismo de compensación y solidaridad financiera que trascienda la política social sectorial y respalde a los territorios más rezagados del país para que irradien prosperidad y oportunidades a sus comunidades, hacen que sea imperativa la creación del FCET, una transferencia intergubernamental que, en sintonía con la experiencia internacional, recoge el espíritu de la nivelación fiscal para complementar las demás fuentes de financiación del desarrollo territorial.

3.3. ¿Qué es el FCET?

EL FCET se plantea como un instrumento de transferencias de nivelación fiscal (vertical y horizontal) para compensar las brechas económicas intradepartamentales e interdepartamentales a través del financiamiento de inversiones supramunicipales habilitadoras de conectividad e integración funcional urbano-rural, y multiplicadoras de productividad, competitividad y desarrollo económico en los territorios más rezagados de cada departamento.

3.4. Nivel de Gobierno a cargo del FCET

Las administraciones departamentales estarán a cargo del FCET, lo que permitirá brindarles respaldo y fluidez financiera para gestionar con mayor facilidad su rol, dado que es el departamento el nivel de gobierno sobre el cual recae constitucional (CP - Art. 298) y legalmente (Ley 715 de 2001 – Artículo 74 y Ley 2200 de 2022 – Artículo 4) la competencia de promover el desarrollo económico dentro de su territorio y complementar la acción municipal e intermediar entre la Nación y los municipios. Lo anterior significa que los departamentos serán los receptores directos de las transferencias del Fondo para que lideren las Misiones Productivas¹¹ de cierre de brechas, de forma colaborativa con los actores públicos, privados, las comunidades organizadas y la sociedad civil de sus municipios y subregiones más rezagadas.

Esta apuesta se fundamenta en la solidaridad, y su materialización dependerá del pacto entre la Nación y los departamentos para aportar recursos, experiencia y conocimiento para que todos los gobiernos locales de un mismo departamento logren ofrecer a sus comunidades las oportunidades mínimas de desarrollo e integración económica, tengan éstos o no las dotaciones y habilidades fiscales iniciales para financiar su oferta.

3.5. Destinación de los recursos (objetivos de política)

Los departamentos financiarán con los recursos del FCET programas supramunicipales (Misiones Productivas) de desarrollo económico sustentable orientados a resultados en el cierre de brechas intradepartamentales y el fortalecimiento de la integración y las relaciones funcionales entre el campo y la ciudad, entre municipios y entre grupos poblacionales, a partir de las vocaciones económicas de los territorios.

¹¹ Las misiones productivas hacen referencia al conjunto de proyectos de inversión que componen los programas supramunicipales, y son gestionados de forma articulada entre la sociedad, las empresas y los gobiernos territoriales para lograr un objetivo común en torno al cierre de brechas económicas en las zonas más rezagadas de cada departamento.

Desarrollo Económico



Esquema 1. Retomada del Proyecto de ley Radicado, ubicado en la gaceta del congreso No. 1154 del 2024

Por lo tanto, el FCET financiará inversiones que sean habilitadoras del desarrollo, como por ejemplo la infraestructura vial¹² y de transporte, la conectividad digital, y multiplicadoras de mercados, comercio, empresas, industrias y emprendimientos, como lo son el capital humano y ambiental¹³, la innovación y la tecnología, entre otras, que potencialicen las apuestas y cadenas productivas de los territorios más rezagados, en búsqueda de una mayor diferenciación, productividad y competitividad.

Así mismo, con cargo a estos recursos se podrán financiar programas y estrategias para el fortalecimiento de capacidades y cooperación técnica en formulación y ejecución de programas y proyectos, el robustecimiento de las dependencias de desarrollo económico o unidades de innovación de las

¹² De conformidad con la evaluación de impacto de las inversiones realizadas en la red terciaria de Colombia (DNP - Sinergia, 2021), por cada peso de aumento en este tipo de inversiones se generan cinco pesos de valor agregado municipal, se disminuye el área sembrada, se incrementa el rendimiento agrícola y se aumentan el número de empresas generadoras de empleo formal. Adicionalmente, se generan externalidades positivas como el aumento en el puntaje en lectura y matemáticas del Saber 11, la disminución en la tasa de deserción intra-anual, la reducción de la tasa de mortalidad general y mortalidad infantil y el aumento en la cobertura de acueducto, aseo y energía rurales. Otros estudios del DNP (Subdirección General de Prospectiva y Desarrollo Nacional) han encontrado que por cada \$1 billón invertidos en obras civiles de infraestructura vial, se genera \$ 1,95 b. más de PIB y 30 mil nuevos empleos (directos e indirectos).

¹³ En los territorios con vocación ambiental se promoverán las inversiones encaminadas a lograr nuevas oportunidades económicas basadas en la riqueza del capital natural (agua, suelo, bosques, biodiversidad, etc.) como servicios ambientales y negocios verdes sostenibles (por ejemplo, ecoturismo, industrias artesanales o de alimentos).

gubernaciones, y la operatividad y el despliegue de las Misiones Productivas con sus respectivos esquemas de participación para una mayor transparencia y eficiencia del gasto.

3.6. Naturaleza y funcionamiento

El FCET será una cuenta especial vinculada a EnTerritorio bajo la administración de un tercero (patrimonio autónomo), con subcuentas en cada departamento para el respectivo giro de las transferencias. No tendrá una estructura administrativa propia, pero sí permitirá financiar los gastos de su operación, y podrá contar con un financiamiento multi-fuente (público y privado).

Al igual que sucede con la distribución del SGP, el DNP se encargará de actualizar las fórmulas y criterios de distribución de los recursos entre departamentos, a partir de un enfoque de igualación fiscal: rezagos de la capacidad fiscal departamental propia y la de sus municipios con respecto al promedio nacional e Índice de Ruralidad, denominado por el DNP como Índice de Distancias y Densidades-, y de diseñar políticas, herramientas, manuales y protocolos de gestión, experimentación y aprendizaje a partir de los resultados obtenidos en las Misiones Productivas o programas supramunicipales para el cierre de brechas y la convergencia económica territorial.

3.7. Tamaño del Fondo: adopción del enfoque de igualación fiscal

En sintonía con la experiencia internacional, la aplicación del enfoque de igualación fiscal vía ingresos permite determinar el monto aproximado de los recursos que sería necesario transferir a los departamentos para que compensen su ausencia de capacidad fiscal¹⁴. En este caso, también se contabilizan los recursos necesarios para compensar las brechas en capacidad fiscal de los municipios, en primer lugar porque el monto total a compensar a nivel departamental es relativamente bajo debido a que este nivel de gobierno presenta inflexibilidades estructurales en sus ingresos¹⁵ (alta dependencia de impuestos al consumo de cigarrillo, tabaco y licores, y pocos ingresos con libre destinación que

¹⁴ La nivelación de la capacidad fiscal de los departamentos es necesaria porque como se mencionó, la competencia de promover el desarrollo económico está en cabeza de este nivel de gobierno.

¹⁵ Henry Rodríguez y Gabriel Piraquive, 2015. Análisis comparativo y recomendaciones para el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales. Archivos de Economía 13920, DNP.

proviene especialmente de rentas cedidas) que arrojan un referente de comparación igualmente bajo. En segundo lugar porque los municipios de menor capacidad fiscal serán los beneficiarios de los proyectos de inversión que se ejecuten en el marco de las Misiones Productivas que lideren los departamentos para impulsar el desarrollo económico intradepartamental.

La sumatoria de los rezagos de capacidad fiscal (ingresos propios per cápita efectivamente recaudados) de cada departamento y cada municipio frente al promedio nacional departamental y municipal, respectivamente, arroja un valor indicativo de \$16,2 billones¹⁶, equivalente al 1,2% del PIB. Mientras no se cuente con el cálculo de la capacidad fiscal de las entidades territoriales a partir de sus esfuerzos y potencialidades de recaudo, se deberá emplear la variable de ingresos propios (tributarios y no tributarios) per cápita. Se espera que en un período no mayor a cinco años, el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) cuenten con la medición del esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales.

3.8. Criterios de distribución

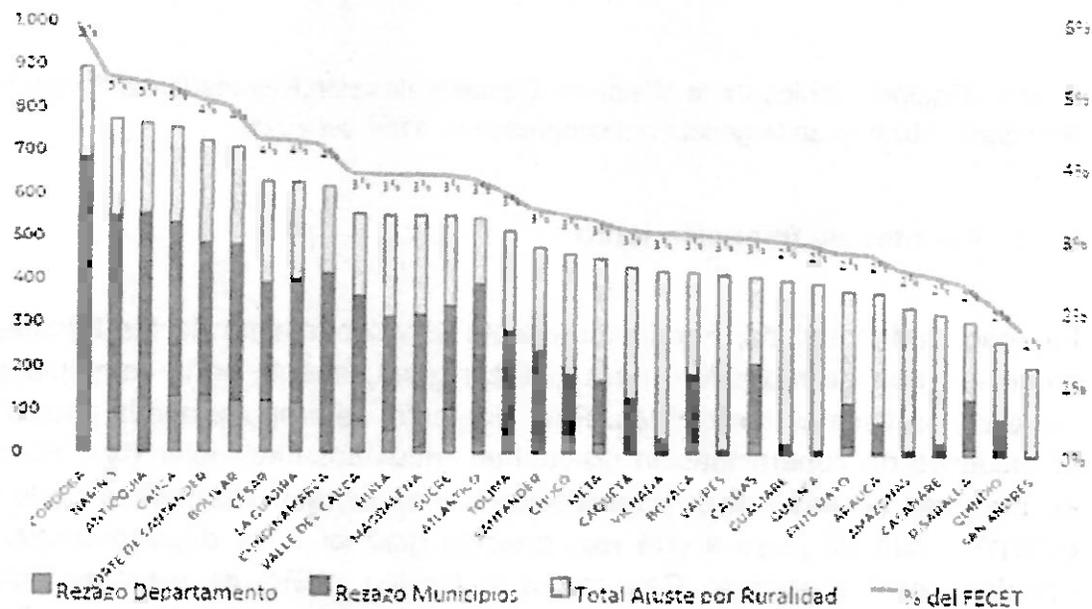
Los recursos del FCET se deberán distribuir entre los departamentos del país a partir de variables o proxies de igualación fiscal vía ingresos y, en lo posible, vía costos¹⁷: i) 50% según la sumatoria de los rezagos de la capacidad fiscal departamental propia y la de sus municipios con respecto al promedio nacional; y ii) 50% por el Índice de Distancias y Densidades (PNUD-DNP), el cual incluye densidad poblacional y tiempo de viaje hasta los nodos de aglomeraciones. Al aplicar estos criterios de distribución bajo el supuesto de que el FCET cuenta con recursos anuales que representan como mínimo el 1,2% del PIB (\$16,2 billones de 2023), se lograría una distribución en la cual el departamento de Córdoba recibiría la mayor partida del FCET (5,5% del Fondo) porque cuenta con

¹⁶ Tomando como ejemplo la experiencia de Canadá, el cálculo de las brechas se realizó de la siguiente manera: i) se utilizó como referente de comparación el ingreso per cápita promedio a nivel departamental (municipal) del año 2019 en pesos de 2023: \$ 363.200 y \$809.320, respectivamente; ii) se identificaron los departamentos (municipios) situados por debajo del referente (receptores); iii) se calcularon los valores de estos rezagos multiplicando la diferencia entre el valor de cada receptor y el referente, por la población del receptor, y iv) se sumaron los rezagos departamentales (municipales) para encontrar el tamaño del Fondo. Este ejercicio lo propuso Jairo Núñez en su informe final de consultoría para la Misión de Descentralización.

¹⁷ Si bien el Índice de Distancias y Densidades constituye un proxy de los costos relacionados con la conectividad vial, se recomienda avanzar en la cuantificación real de los costos y necesidades de gasto para la provisión de los bienes, servicios y equipamientos necesarios para generar las condiciones que propicien una mayor productividad y competitividad, y la estimación de la temporalidad necesaria para suplirlos.

las mayores disparidades fiscales a nivel departamental y municipal, y un componente significativo de ruralidad (ver figura 3). Le seguirían en magnitud de transferencias los departamentos de Nariño, Antioquia, Cauca y Norte de Santander, en donde predominan las brechas entre los municipios. Entre tanto, el departamento que menor asignación tendría sería San Andrés ya que no cuenta con municipios, pero aun así recibiría el 1,3% del Fondo, debido al componente de ruralidad (distancias y densidades).

Figura 3. Distribución departamental del FCET



Fuente: Equipo Técnico de la Misión de Descentralización. Retomada del Proyecto de ley Radicado, ubicado en la gaceta del congreso No. 1154 del 2024

Como se puede apreciar la figura 4, la distribución de las transferencias per cápita por departamento revela que el mayor efecto compensatorio del FCET estaría en los departamentos con menor crecimiento económico; mayor ruralidad, dispersión poblacional y aislamiento geográfico y funcional, y mayor capital natural: Vichada, San Andrés, Guaviare, Vaupés, Arauca, Guainía, La Guajira y Amazonas. Son estos departamentos los que mayores inversiones deben realizar para conectar e integrar a los municipios rurales y a los que están ubicados en áreas de difícil acceso e incomunicados de los mercados, flujos económicos, oportunidades laborales y servicios públicos esenciales.

en los sectores de inversión-, hasta cubrir el tamaño anual del Fondo (ver tabla 3 y figura 5).

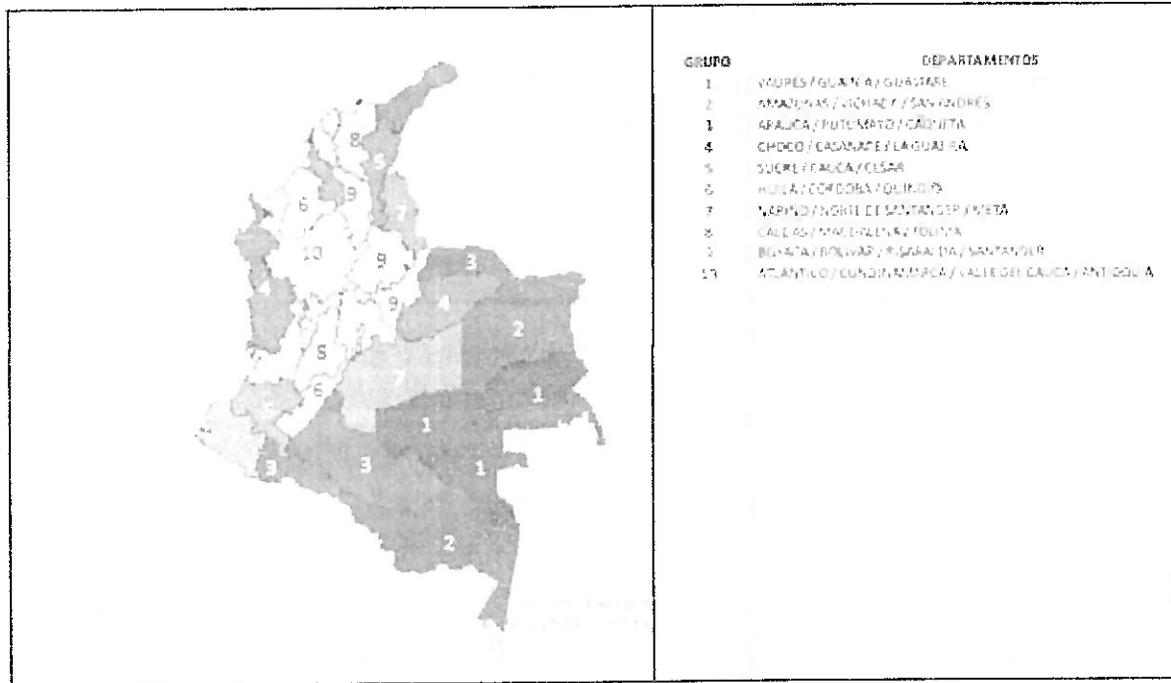
Dado que las inversiones económicas necesarias para el cierre de brechas de desarrollo económico local demandarán recursos adicionales a las transferencias de la nación, el Fondo requerirá de múltiples acuerdos de solidaridad horizontal a través de los cuales podrán concurrir recursos provenientes del sector público y privado para la financiación o cofinanciación: SGR, SGP o recursos propios de entidades territoriales, aportes de entidades descentralizadas, recursos de cooperación nacional e internacional, donaciones, rendimientos financieros de los recursos administrados por el patrimonio autónomo y demás aportes y recursos que obtenga el Fondo o se le asignen a cualquier título.

Tabla 3. Gradualidad de las transferencias del FCET para el cierre de brechas fiscales

Orden de recepción de transferencias	Transferencias adicionales cada año (millones de pesos de 2023)	Transferencias acumulativas al año (millones de pesos de 2023)	Cierre de brechas fiscales (%)
Grupo 1 - Año 1.	1.212.172	1.212.172	7%
Grupo 2 - Año 2.	966.131	2.178.303	13%
Grupo 3 - Año 3.	1.182.766	3.361.069	21%
Grupo 4 - Año 4.	1.415.983	4.777.052	29%
Grupo 5 - Año 5.	1.928.378	6.705.430	41%
Grupo 6 - Año 6.	1.707.138	8.412.569	52%
Grupo 7 - Año 7.	1.944.171	10.356.739	64%
Grupo 8 - Año 8.	1.476.399	11.833.139	73%
Grupo 9 - Año 9.	1.913.064	13.746.203	85%
Grupo 10 - Año 10.	2.473.191	16.219.393	100%
	16.219.393		

Fuente: Equipo Técnico de la Misión de Descentralización. Retomada del Proyecto de ley Radicado, ubicado en la gaceta del congreso No. 1154 del 2024

Figura 5. Gradualidad de las transferencias del FCET por grupos de departamentos



Fuente: Equipo Técnico de la Misión de Descentralización. Retomada del Proyecto de ley Radicado, ubicado en la gaceta del congreso No. 1154 del 2024

4. Administración del FCET

El esquema organizacional y de administración del FCET se fundamentará en la autonomía departamental para la administración y asignación de los recursos, y en la innovación abierta como lineamiento metodológico para potencializar las instancias existentes y movilizar los actores de abajo hacia arriba en la construcción colaborativa de las apuestas productivas para el cierre de brechas intradepartamentales.

Según Chesbrough (2003)²⁰, la innovación abierta implica en la investigación y el desarrollo de la innovación en el sector público la adopción de elementos multi-fuente (crowdsourcing) y datos abiertos para aprovechar las ideas, la experiencia y los recursos del entorno organizacional externo con el fin de abordar

²⁰ Henry Chesbrough, H. W. (2003): Open Innovation. The New Imperative for Creating and Profiting from Technology, Boston: Harvard Business School Press.

un problema o lograr objetivos específicos. Esta apertura de gobierno conlleva necesariamente a una mayor participación pública y compromiso cívico en la medida que, de forma colaborativa, se pueda recopilar información y perspectivas; plantear retos, desarrollar y probar nuevas ideas, soluciones o productos, experimentar; mejorar la capacidad institucional, construir o ampliar la comunidad y aumentar la conciencia de lo público.

En la práctica, la adopción de este enfoque llevará a que cada departamento sea responsable de administrar y asignar los recursos que reciba de transferencias del FCET para liderar las Misiones Productivas de cierre de brechas económicas, y movilizar a las Comunidades Territoriales²¹ desde las bases y a los actores que conformarán los ecosistemas solucionadores. Para el efecto, los protagonistas de la estructura organizacional interna serán las áreas de desarrollo económico o las unidades de innovación que existan en las gobernaciones, las cuales se encargarán de:

1. Identificar -de manera preliminar- las brechas económicas dentro del departamento.
2. Diagnosticar -de manera preliminar- las vocaciones, los retos, las apuestas y el modelo de desarrollo productivo de los territorios más rezagados, mediante la colaboración en el intercambio de datos e información abierta proveniente del sector público, el sector privado, la academia, los expertos y demás interesados, y el análisis de su participación dentro de la Agenda departamental de competitividad e innovación.
3. Definir las Misiones Productivas o los programas supramunicipales y su hoja de ruta: a partir del diagnóstico preliminar, establecer los objetivos y resultados esperados de cada Misión, su temporalidad, los municipios, subregiones o zonas más rezagadas o desconectadas de los nodos a potencializar.

²¹ Las "Comunidades Territoriales" hacen referencia a los actores del gobierno territorial, el sector privado y empresarial, las organizaciones de sociedad civil, los actores comunitarios, la academia, y los demás ciudadanos interesados en participar en diálogos de construcción colectiva para definir los desafíos que debe responder cada Misión, plantear las mejores alternativas de solución y proponer la conformación de redes con los actores estratégicos para la implementación de alianzas y proyectos.

4. Mapear a las Comunidades Territoriales de los municipios donde se va a realizar la Misión Productiva: estas pueden estar conformadas por los gobiernos locales de los municipios a potencializar; las asociaciones de municipios; subregiones; centros de investigación; instituciones educativas y de formación para el empleo; pequeños productores; campesinos; empresarios; emprendedores; comercializadores; acopios; cámaras de comercio; gremios; líderes comunitarios; organizaciones de la sociedad civil, y demás ciudadanos e interesados.

5. Activar a las Comunidades Territoriales de los municipios donde se va a realizar la Misión Productiva: se trata de emprender procesos de diálogo abierto con las Comunidades Territoriales para validar el diagnóstico preliminar, plantear los retos, idear soluciones, y sugerir los actores que deben conformar el Ecosistema solucionador -encargado de cumplir la Misión-. Este trabajo colaborativo de abajo hacia arriba permite legitimar y transparentar las inversiones que apruebe cada departamento, toda vez que estas surgirán del seno de las Comunidades.

6. Gestionar la conformación del Ecosistema de innovación: el Ecosistema es la red de actores que se encargará de brindar soluciones, cooperar técnicamente, proponer proyectos dentro del marco de la Misión. El departamento deberá convocar y formalizar la conformación de cada Ecosistema y su respectiva gerencia -preferiblemente periódica y rotativa-. Si así lo deciden las Comunidades Territoriales, ellas mismas pueden formar parte del Ecosistema, así como también pueden participar actores públicos y privados de otras subregiones o municipios que deseen compartir sus mejores prácticas, invertir recursos o integrar a los actores de los municipios más rezagados en los eslabones de las cadenas o apuestas productivas de cada Misión.

Bajo esta lógica, las empresas y actores fuertes de los nodos, así como sus gobiernos locales, podrán apoyar solidariamente a los municipios rezagados. Con ello, el círculo nodal o de concentración económica se volverá móvil y gravitará en otras zonas, ampliando así las relaciones funcionales al interior de cada departamento.

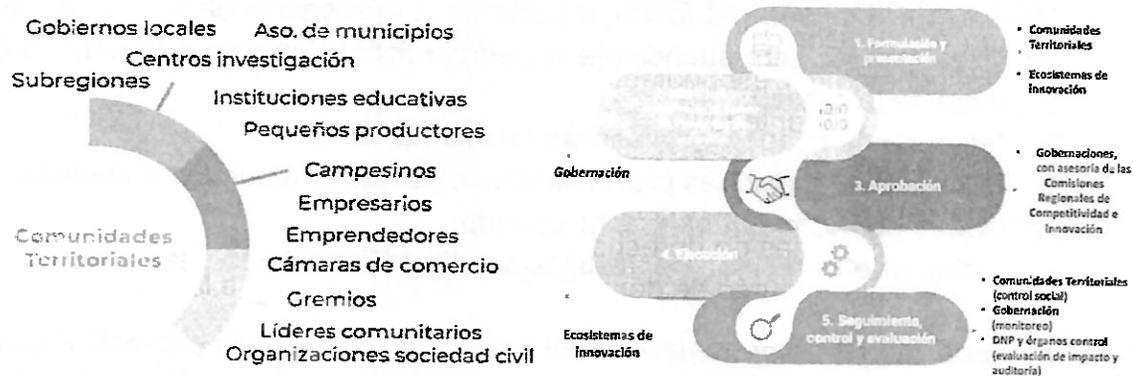
7. Efectuar seguimiento a la ejecución de las Misiones Productivas: En concordancia con el modelo de administración y su enfoque de innovación abierta,

cualquier actor de las Comunidades Territoriales y de los Ecosistemas de Innovación podrá formular y presentar proyectos de inversión enmarcados en la Misión Productiva respectiva, y estos serán viabilizados y registrados en el Banco de Proyectos de Inversión de cada departamento.

Dando alcance al principio de autonomía territorial, la aprobación de los proyectos estará a cargo del departamento el cual deberá convocar periódicamente a las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación para contar con su consejo -no vinculante-. En todos los casos, en los proyectos aprobados deben estar incluidos los municipios cuya capacidad fiscal sea inferior a la del promedio departamental. Entre tanto, cualquier actor que haga parte del Ecosistema solucionador de la Misión podrá ejecutar proyectos de la Misión, si así lo decide el departamento.

8. Finalmente, se espera que el control social fluya de manera natural por parte de las Comunidades Territoriales, que el departamento efectúe el monitoreo y seguimiento de los proyectos, y que el DNP y los organismos de control hagan lo propio según sus funciones: evaluaciones²² periódicas de impacto y sostenibilidad -para verificar los resultados de las Misiones y sus proyectos-, y auditorías, respectivamente.

Figura 6. Rol de los actores del FCET en el ciclo de gestión de los proyectos de las Misiones Productivas o Programas Supramunicipales



Fuente: Equipo Técnico de la Misión de Descentralización. Retomada del Proyecto de ley Radicado, ubicado en la gaceta del congreso No. 1154 del 2024

²² La distribución de las transferencias estaría sujeta a los resultados obtenidos por los departamentos en la ejecución de los programas y proyectos, y en el cierre de brechas intradepartamentales.

IV. IMPACTO FISCAL Y COMPATIBILIDAD CON EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

El proyecto de ley 141/2024C “Por medio de la cual se crea el Fondo de Convergencia Económica Territorial - FCET y se dictan otras disposiciones” pretende crear un Fondo denominado Fondo de Convergencia Económica Territorial- FCET como instrumento de transferencia de nivelación fiscal (vertical y horizontal) para compensar las brechas económicas intradepartamentales e interdepartamentales a través del financiamiento de inversiones supramunicipales habilitadoras de conectividad de integración funcional urbano-rural y multiplicadoras de productividad, competitividad y desarrollo económico en los territorios más rezagados de cada departamento, quienes serán los receptores directos de las transferencias del Fondo para que lideren las Misiones productivas. También, este Fondo, será un patrimonio autónomo administrado por un tercero que no tendrá una estructura administrativa propia pero sí podrá contar con un financiamiento multi-fuente (público y privado) de la siguiente manera:

“Artículo 4. Fuentes de financiación del Fondo de Convergencia Económica Territorial- FCET. El Fondo de Convergencia Económica Territorial- FCET estará financiado por:

1. Aportes provenientes del Presupuesto General de la Nación por el término de duración del fondo, a partir de la aprobación de la Ley General del Presupuesto correspondiente al periodo fiscal siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.
2. Recursos de cooperación nacional e internacional.
3. Recursos y donaciones provenientes de personas naturales o jurídicas reguladas por normas de derecho privado.
4. Cualquier otro recurso de destinación específica dirigida a la cuenta.”

De tal manera que como el numeral 1 del artículo 4 del presente proyecto implica una financiación del Presupuesto General de la Nación, esto significa *a priori* un gasto por parte de la Nación hacia el presente Fondo lo que plantea un cambio en las rentas nacionales y, es necesario el aval del gobierno (numeral 11 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia al que se refiere el artículo 154 constitucional), so pena de inconstitucionalidad. Además, el artículo 7 de la ley orgánica 819 de 2003 obliga a todo proyecto de ley que ordene gasto o que



Ponencia para Primer Debate del PL 141 de 2024C
"Por medio de la cual se crea el Fondo de
Convergencia Económica Territorial- FCET y se dictan
otras disposiciones"

otorgue beneficios tributarios tener explícito su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (en adelante MFMP) y :

"(...) deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. (...)" (artículo 7 de la ley orgánica 819 de 2003).

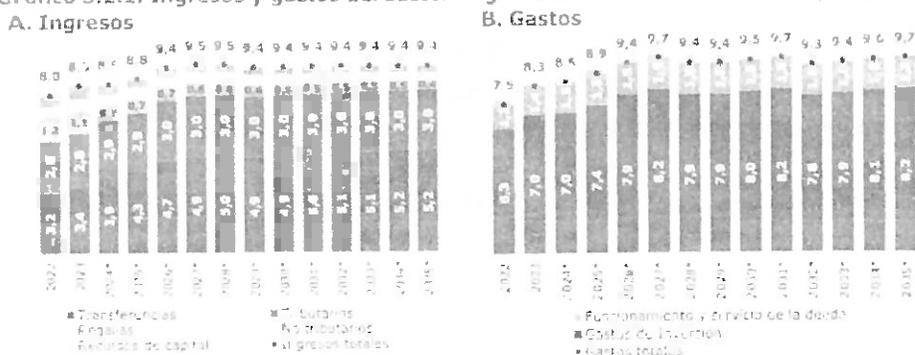
De tal manera que aunque se presentó solicitud de aval del Gobierno, hasta el momento de la presente ponencia no hay concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Pero, al realizar el estudio con el MFMP se encuentra que el presente Proyecto de Ley ESTÁ CUMPLIENDO con el MFMP al realizar el siguiente análisis:

El Marco Fiscal de Mediano Plazo del 27 de junio de 2024 indica lo siguiente:

"Bajo el contexto actual, y acorde a la estrategia fiscal de mediano plazo presentada en este Marco Fiscal, el incremento previsto en la capacidad fiscal de los subnacionales reforzará el papel que jugarán las ET en la promoción del crecimiento económico del país. Específicamente el subsector de R&L registrará un incremento estructural de los ingresos de 1,0pp del PIB entre 2023 y 2027, permitiendo que se establezcan los ingresos en alrededor del 9,4% del PIB hasta el final del periodo proyectado. Esta dinámica se daría como resultado del aumento en las transferencias, particularmente del SGP, y del recaudo tributario.

El incremento estructural del recaudo permitiría un aumento permanente del nivel de gasto, que se reflejaría particularmente en la inversión. De acuerdo con la descomposición de los egresos del subsector de R&L, el gasto de inversión, que agrega tanto el gasto en formación bruta de capital como en inversión social, registraría un incremento promedio de 1,0pp entre 2023 y el periodo de proyección, con fluctuaciones anuales conforme al ciclo político territorial (Gráfico 3.2.1.B):" Páginas 126 y 127

Gráfico 3.2.1. Ingresos y gastos del sector Regionales & Locales 2022-2035 (% del PIB)



Fuente: MHCP- Dirección General de Política Macroeconómica (27 de junio de 2024). Gráfico 3.2.1. Ingresos y gastos del sector Regionales & Locales 2022-2035 (% del PIB). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Pagina 127. Retomado de: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-247797%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased Consultado el 17/09/2024 a las 11:38:01 (COT).

Ahora bien, como una de las fuentes de financiación del Fondo se propone que sea proveniente de las partidas del Presupuesto General de la Nación (PGN) de Inversión. Es de menester nuestro realizar el cálculo correspondiente de los anteriores porcentajes del PIB y proceder a compararlo con los cálculos del costo del proyecto.

En primera medida, el MFMP contempla el siguiente crecimiento del PIB:

Tabla 3.1. Seguimiento a las principales variables macroeconómicas y fiscales

Variable	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Crecimiento del PIB real (%)	0,6	1,7	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,1	3,1	3,2	3,2	3,2
Crecimiento del PIB nominal (%)	7,0	7,1	5,7	6,0	6,0	6,1	6,1	6,1	6,2	6,2	6,2	6,3	6,3
Crecimiento de socios comerciales (%)	2,7	2,4	2,3	2,4	2,4	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
Salvance de cuenta corriente (% PIB)	-2,5	-2,6	-2,5	-2,7	-2,6	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,4	-2,4	-2,3
TRM promedio (USD/COP)	4.328	3.997	4.179	4.266	4.355	4.447	4.540	4.634	4.731	4.830	4.931	5.034	5.140
Depreciación tasa de cambio (%)	1,7	-7,6	-4,5	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Precio del petróleo (Brent, USD)	82,4	83,0	81,0	81,6	83,2	84,9	86,6	88,2	90,0	91,8	93,6	95,5	97,4
Producción de petróleo (MBD)	777,0	744,9	763,5	769,3	769,7	797,7	797,7	780,6	780,6	763,5	737,0	699,6	691,8
Inflación fin de período (%)	9,3	5,3	3,2	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Ingresos totales del GNC (% PIB)	18,8	17,1	17,5	17,9	18,2	16,4	18,8	13,0	10,0	19,3	19,5	19,7	19,7
Gastos totales del GNC (% PIB)	23,1	22,8	22,7	22,2	21,8	21,6	21,7	21,8	22,0	22,2	22,3	22,6	22,6
Balance fiscal del GNC (% PIB)	-4,3	-5,6	-5,1	-4,3	-3,6	-5,2	-2,9	-2,8	-2,9	-2,9	-2,9	-3,0	-2,9
Balance primario del GNC (% PIB)	-0,3	-0,9	0,9	-0,2	0,2	0,4	0,6	0,8	0,7	0,8	0,7	0,6	0,5
Tasa de interés local (% promedio año)	9,0	10,7	10,1	8,7	7,8	7,3	7,1	7,4	7,4	7,5	7,4	7,5	6,9
Tasa de interés externo (% promedio año)	3,6	5,7	5,6	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,9	4,9	4,7	4,9	4,9
Deuda neta del GNC (% PIB)	52,8	55,3	56,5	56,6	56,6	56,7	56,5	56,3	56,1	55,8	55,6	55,5	55,4
Balance fiscal del GG (% PIB)	-2,7	-4,0	-4,6	-3,8	-3,3	-2,6	-2,4	-2,5	-2,6	-2,2	-2,3	-2,5	-2,5
Deuda consolidada del GG (% PIB)	53,8	54,9	55,0	55,0	55,6	55,4	55,0	54,7	54,6	54,0	53,6	53,4	53,3

Fuente: DANE, Banco de la República y Fondo Monetario Internacional (FMI). Cálculos DGP-MHCP.

Fuente: MHCP- Dirección General de Política Macroeconómica (27 de junio de 2024).
Gráfico 3.2.1. Ingresos y gastos del sector Regionales & Locales 2022-2035 (% del PIB).
Marco Fiscal de Mediano Plazo. Pagina 100. Retomado de:
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-247797%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased Consultado el 17/09/2024 a las 12:38:22 (COT).

En segunda medida, el proyecto de ley radicado (Páginas 25 y 26) indica que la magnitud anual del Fondo representa el valor mínimo de las transferencias verticales que se requerirán para avanzar gradualmente en la compensación de las brechas fiscales territoriales bajo dos propuestas: la primera es que la nación realice un acuerdo de coparticipación gradual en impuestos nacionales (IVA, Renta) que se traduzca en una mayor participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) o; la segunda, que dé paso a una reasignación gradual a los departamentos de las partidas del Presupuesto General de la Nación (PGN) de Inversión que están direccionando las unidades ejecutoras del orden nacional (ministerios, departamentos administrativos y sus unidades ejecutoras adscritas y vinculadas) hacia los territorios, en temáticas económica -lo que por supuesto ha sido posible por la concurrencia de competencias de los distintos niveles de gobierno en los sectores de inversión-, hasta cubrir el tamaño anual del Fondo:

Tabla 3. Gradualidad de las transferencias del FCET para el cierre de brechas fiscales

Orden de recepción de transferencias	Transferencias adicionales cada año (millones de pesos de 2023)	Transferencias acumulativas al año (millones de pesos de 2023)	Cierre de brechas fiscales (%)
Grupo 1 - Año 1	1.212.172	1.212.172	7%
Grupo 2 - Año 2.	966.131	2.178.303	13%
Grupo 3 - Año 3	1.132.766	3.361.069	21%
Grupo 4 - Año 4.	1.415.983	4.777.052	29%
Grupo 5 - Año 5.	1.928.378	6.705.430	41%
Grupo 6 - Año 6.	1.707.138	8.412.569	52%
Grupo 7 - Año 7.	1.944.171	10.356.739	64%
Grupo 8 - Año 8.	1.476.399	11.833.139	73%
Grupo 9 - Año 9.	1.313.064	13.146.203	85%
Grupo 10 - Año 10.	2.473.191	16.219.393	100%
	16.219.393		

Fuente: Equipo Técnico de la Misión de Descentralización.

Retomada del Proyecto de ley Radicado, ubicado en la gaceta del congreso No. 1154 del 2024

Por lo que, en tercer lugar, tomamos que para el 2023 el PIB nacional es 1.572.458 miles de millones de pesos, a precios corrientes (DANE, 30 de mayo de 2024)²³, y realizamos el siguiente cálculo:

Cálculos del Impacto Fiscal del FCET respecto al MFMP (Miles de Millones)						
Año	Valor del PIB Nominal (1)	% de crecimiento del PIB Nominal (2)	% Presupuesto destinado a Inversión para el subsector de R&L (3)	Proyección del pgn destinado a inversión para el subsector de R&L (4)= (1)*(3)	Transferencias requeridas al FCET (5)	% del FCET en el pgn destinado a inversión para el subsector de R&L (6)=(5)/(4)*100
2023	\$ 1.572.458,00	7,00%	3,40%	\$ 53.463,57	No aplica	No aplica
2024	\$ 1.682.530,06	7,10%	3,90%	\$ 65.618,67	No aplica	No aplica
2025	\$ 1.801.989,69	5,70%	4,30%	\$ 77.485,56	\$ 1.212,17	1,56%
2026	\$ 1.904.703,11	6,00%	4,70%	\$ 89.521,05	\$ 966,13	1,08%

²³

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales#:~:text=Para%202023pr%2C%20el%20PIB,de%20pesos%2C%20a%20precios%20corrientes.>



Ponencia para Primer Debate del PL 141 de 2024C
"Por medio de la cual se crea el Fondo de
Convergencia Económica Territorial- FCET y se dictan
otras disposiciones"

2027	\$ 2.018.985,29	6,00%	4,90%	\$ 98.930,28	\$ 1.182,77	1,20%
2028	\$ 2.140.124,41	6,10%	5,00%	\$ 107.006,22	\$ 1.415,98	1,32%
2029	\$ 2.270.672,00	6,10%	4,90%	\$ 111.262,93	\$ 1.928,38	1,73%
2030	\$ 2.409.182,99	6,10%	4,90%	\$ 118.049,97	\$ 1.707,14	1,45%
2031	\$ 2.556.143,15	6,20%	5,00%	\$ 127.807,16	\$ 1.944,17	1,52%
2032	\$ 2.714.624,03	6,20%	5,10%	\$ 138.445,83	\$ 1.476,40	1,07%
2033	\$ 2.882.930,72	6,20%	5,10%	\$ 147.029,47	\$ 1.913,06	1,30%
2034	\$ 3.061.672,42	6,30%	5,20%	\$ 159.206,97	\$ 2.473,19	1,55%

Nota: Las cifras de cada columna son de acuerdo a lo mencionado anteriormente: (1) PIB nominal del 2023 del Dane, (2) Tabla 3.1 del MFMP 2024, (3) Gráfico 3.2.1 del MFMP 2024 y (5) Tabla 3 del PL141/2024c

De tal manera que, los recursos de este fondo no superan lo ya proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024 para la inversión desde el PGN y no requeriría fuente adicional de recursos para su financiación por parte del PGN sino que en específico este Fondo contemplaría del Presupuesto destinado a Inversión para el subsector de R&L lo siguiente: para el 2025 el 1,56%; para el 2026 el 1,08%; para el 2027 el 1,20%; para el 2028 el 1,32%; para el 2029 el 1,73%; para el 2030 el 1,45%; para el 2031 el 1,52%; para el 2032 el 1,07%; para el 2033 el 1,30% y; para el 2034 el 1,55%. Permitiendo así que, este Proyecto de Ley sea simplemente una reasignación gradual a los departamentos de las partidas del Presupuesto General de la Nación (PGN) de Inversión para el subsector de R&L de no más del 2% año a año, el cual ya está proyectado por el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2024. Lo que indicaría que este Proyecto de Ley **cumple** con el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2024.

V. CONFLICTO DE INTERÉS

En virtud del artículo 3° de la Ley 2003 del 19 noviembre de 2019 "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5a de 1992 y se dictan otras disposiciones", en el cual se establece la obligación al autor de la iniciativa legislativa de presentar en la exposición de motivos la descripción de las posibles circunstancias en las que se pueda generar un conflicto de interés de los y las Congresistas de la República de Colombia para la discusión y votación del proyecto de ley, se plasma expresamente que:

El presente proyecto de ley NO genera conflictos de interés, puesto que, no posee beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley 2003 de 2019, dado que, la iniciativa en mención tiene que ver con asuntos de interés nacional como lo es este proyecto de ley, en la cual ningún congresista o tercero relacionado con ellos y ella, obtendrá un beneficio particular, actual o directo.

Por otra parte, la Ley en mención además de establecer las circunstancias en las cuales se presenta los conflictos de interés, prevé las situaciones en las cuales NO hay conflictos de interés.

[...]“Cuándo el congresista participe discuta vote proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores”

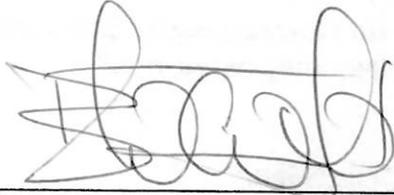
Sobre la violación al régimen del conflicto de intereses por parte de los Congresistas de la República, el Consejo de Estado en sentencia 02830 del 16 de julio de 2019 estableció que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

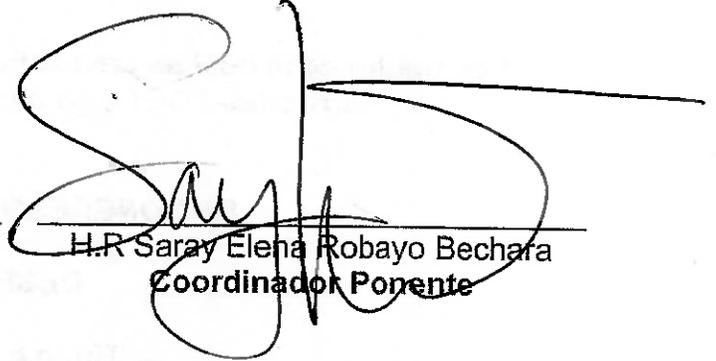
VI. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, y en cumplimiento de la iniciativa legislativa con los requisitos constitucionales, nos permitimos proponer a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley PL 141 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se crea el Fondo de Convergencia Económica Territorial- FCET y se dictan otras disposiciones"

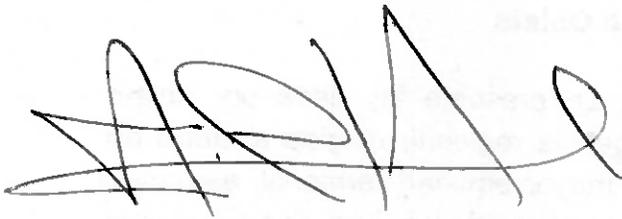
De los Honorables Congressistas,



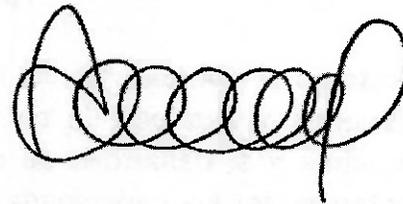
H.R Etna Támara Argote Calderón
Coordinadora Ponente



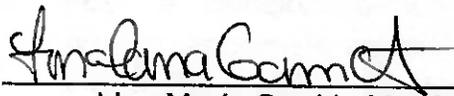
H.R Saray Elena Robayo Bechara
Coordinador Ponente



H.R Silvio José Carrasquilla Torres
Ponente



H.R Ángela María Vergara González
Ponente



Lina María Garrido Martín
Ponente

Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa
Ponente



Ponencia para Primer Debate del PL 141 de 2024C
"Por medio de la cual se crea el Fondo de
Convergencia Económica Territorial- FCET y se dictan
otras disposiciones"

VII.TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY 141 del 2024C

**"Por medio de la cual se crea el Fondo de Convergencia Económica
Territorial- FCET y se dictan otras disposiciones"**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Título I. Objeto

Artículo 1 Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto fomentar y fortalecer la convergencia regional, dirigida al cierre de brechas y el desarrollo de una mayor equidad territorial, así como potencializar las capacidades productivas de los territorios según sus vocaciones a través de la promoción del desarrollo económico y social entre los departamentos.

Artículo 2. Creación del Fondo de Convergencia Económica Territorial- FCET. Créase el Fondo de Convergencia Económica Territorial- FCET, como una cuenta especial administrada por ENTERRITORIO, sin personería jurídica, mediante un patrimonio autónomo, integrado por subcuentas correspondientes a cada departamento para el respectivo giro de las transferencias, con un financiamiento multi-fuente con participación de recursos públicos y privados. El patrimonio autónomo se constituirá mediante la celebración de un contrato de fiducia mercantil.

El Fondo constituirá una fuente de financiamiento con un enfoque de igualdad fiscal. Esto para efectos de que los departamentos puedan compensar su capacidad fiscal en cuanto a generaciones de ingresos propios y de sus municipios, con el fin de financiar inversiones habilitadoras e impulsoras del desarrollo económico local, incluyendo las misiones productivas de las que habla la presente ley.



El Gobierno nacional reglamentará lo previsto en este artículo.

Parágrafo. El Fondo de Convergencia Económica Territorial- FCET será un instrumento adicional del Sistema de Financiamiento Territorial, complementario al Sistema General de Participaciones SGP y al Sistema General de Regalías SGR.

Artículo 3. Misiones productivas. Las misiones productivas son el conjunto de proyectos de inversión que componen los programas supramunicipales y de otros tipos de esquemas asociativos territoriales establecidos por ley, y que son gestionados de forma articulada entre la sociedad, las empresas y los gobiernos territoriales para lograr un objetivo común en torno al cierre de brechas económicas en las zonas más rezagadas y con mayores desigualdades y necesidades básicas insatisfechas de cada departamento.

Parágrafo. La implementación y funcionamiento de las Misiones productivas serán reglamentados por el Departamento Nacional de Planeación DNP en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Título II. Financiamiento y administración del Fondo de Convergencia económica Territorial- FCET

Artículo 4. Fuentes de financiación del Fondo de Convergencia Económica Territorial- FCET. El Fondo de Convergencia Económica Territorial- FCET estará financiado por:

1. Aportes provenientes del Presupuesto General de la Nación por el término de duración del fondo, a partir de la aprobación de la Ley General del Presupuesto correspondiente al periodo fiscal siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.
2. Recursos de cooperación nacional e internacional.

3. Recursos y donaciones provenientes de personas naturales o jurídicas reguladas por normas de derecho privado.
4. Cualquier otro recurso de destinación específica dirigida a la cuenta.

Parágrafo. El Gobierno Nacional se encargará de reglamentar esta ley con el propósito de crear instrumentos que incentiven la participación del sector privado.

Artículo 5. Destinación de recursos del Fondo de Convergencia Económica Territorial- FCET. Los recursos que ingresen al Fondo para la Convergencia Económica Territorial se destinarán a:

1. Financiar inversiones de planes, programas y proyectos que sean habilitadores del desarrollo dirigidas a potencializar las cadenas y vocaciones productivas de los territorios con mayores brechas sociales y económicas, en la búsqueda de una mayor productividad, competitividad e integración urbano-rural.
2. Financiar estrategias para el fortalecimiento técnico en la formulación y ejecución de programas y proyectos, así como para la capacidad fiscal e institucional.
3. Financiar los gastos de operación del Fondo.

Parágrafo 1. El Departamento Nacional de Planeación DNP será la entidad encargada de actualizar las fórmulas y criterios de distribución de los recursos entre departamentos y se encargará de diseñar políticas, herramientas, manuales y protocolos de gestión, experimentación y aprendizaje a partir de los resultados obtenidos en las misiones productivas o programas supramunicipales para el cierre de brechas y la convergencia económica territorial en el marco del FCET.

Parágrafo 2. Los gastos de operación del Fondo se financiarán con cargo a los excedentes de los recursos depositados en las

respectivas subcuentas, conforme con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

Artículo 6. Identificación de brechas y selección de las Misiones Productivas. A través de sus áreas de desarrollo económico o unidades de innovación y/o sus equivalentes, los departamentos se encargarán de:

- i) Identificar preliminarmente las brechas económicas dentro del departamento.
- ii) Diagnosticar preliminarmente las vocaciones, los retos, las apuestas y el modelo de desarrollo productivo de los territorios más rezagados.
- iii) Definir las Misiones Productivas y su hoja de ruta.
- iv) Caracterizar a las comunidades de los municipios donde se va a realizar la Misión Productiva y demás actividades que impliquen la ejecución de estas.

Artículo 7. Ejecución de las Misiones Productivas. Los departamentos serán los receptores directos de los recursos provenientes del FCET en su respectiva subcuenta. Así, bajo un esquema flexible de administración fundamentado en la innovación abierta, estos liderarán las Misiones Productivas de cierre de brechas en sus municipios y subregiones. El departamento será autónomo en la aprobación de las iniciativas y asignación de los recursos que ingresen a su respectiva subcuenta para financiarlas.

Parágrafo Primero. Cualquier miembro de las comunidades u organizaciones del orden territorial podrá formular y presentar proyectos de inversión enmarcados en la Misión Productiva respectiva, para los cuales las áreas de desarrollo económico o unidades de innovación y/o sus equivalentes del departamento, deberán evaluar y emitir un concepto de viabilidad.

Aquellos que sean viabilizados, serán registrados en el Banco de Proyectos de Inversión de cada departamento.

Parágrafo Segundo. La aprobación de los proyectos estará a cargo del departamento el cual deberá contar con un concepto no

vinculante de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación.

Parágrafo Tercero. La Gobernación estará a cargo de monitorear las actividades que se desarrollen de las misiones productivas, así como del funcionamiento y operatividad del Fondo. El Departamento Nacional de Planeación DNP estará a cargo, en el ámbito de sus competencias, de evaluar el impacto de los proyectos que fueren aprobados y ejecutados, además de las auditorías que se estimen pertinentes. Lo anterior sin perjuicio de las competencias a cargo de los organismos de control.

Título III. Disposiciones finales.

Artículo 8. Régimen de Contratación. El régimen de contratación y administración del Fondo será de derecho privado. Así mismo, estará sometido al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto en la Ley para tales asuntos. En todo caso, para la ejecución de los recursos que hagan parte del fondo, los procedimientos de selección de los procesos de contratación deberán cumplir los principios que rigen la función administrativa, especialmente los de selección objetiva y pluralidad de oferentes y aquellos definidos en el artículo 209 de la Constitución Política. En todo caso estarán sujetos al control fiscal, penal y disciplinario.

Artículo 9. Duración del Fondo. El Fondo de Convergencia Económica Territorial - FCET tendrá una duración inicial de 10 años a partir de la entrada en vigencia de esta ley, sin perjuicio de que se pueda prorrogar por el mismo término.

Artículo 10. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 11. Normas orgánicas. Las disposiciones contenidas en la presente ley son normas de carácter orgánico.

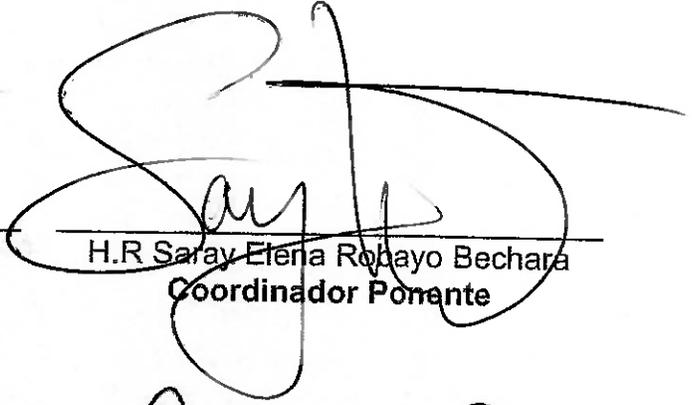
Artículo 12. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Ponencia para Primer Debate del PL 141 de 2024C
"Por medio de la cual se crea el Fondo de
Convergencia Económica Territorial- FCET y se dictan
otras disposiciones"

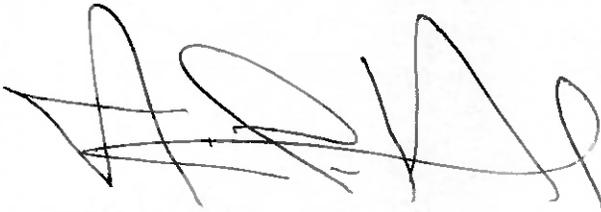
De los Honorables Congressistas,



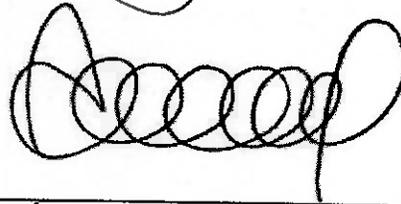
H.R Etna Támara Argote Calderón
Coordinadora Ponente



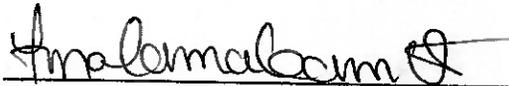
H.R Saray Elera Robayo Bechara
Coordinador Ponente



H.R Silvio José Carrasquilla Torres
Ponente



H.R Ángela María Vergara González
Ponente



Lina María Garrido Martín
Ponente

Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa
Ponente

