



COMENTARIOS AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO PAL N° 437 DE 2024 CÁMARA /018 DE 2024 SENADO

“Por el cual se fortalece la autonomía de los Departamentos, Distritos y Municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

PONENCIA PARA OCTAVO DEBATE CÁMARA DE REPRESENTANTES

El proyecto de Acto Legislativo tiene como objetivo fomentar una mayor autonomía territorial. Para ello, propone incrementar los ingresos de las entidades territoriales a través de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) y realizar algunas modificaciones a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, en lo referente a los criterios de distribución y al método de cálculo del monto anual transferido desde el Presupuesto General de la Nación.

En particular, la ponencia del proyecto de Acto Legislativo para octavo debate en Cámara de Representantes contiene las siguientes temáticas:

1. Entraría vigor después de que el Congreso de la República emita una Ley que ordene el traslado de competencias de la Nación a las entidades territoriales y no antes del año 2027 (inciso primero, artículo 357).
2. El monto del SGP se calcularía como un porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) y, desde la entrada en vigor del Acto Legislativo, aumentaría por doce años consecutivos hasta alcanzar el 39,5% (inciso primero, artículo 357).
3. El monto de recursos a trasladar será equivalente a las responsabilidades y competencias que sean transferidas desde la Nación a las entidades territoriales. Para ello, cada Ley del Presupuesto General de la Nación expedida con posterioridad a la entrada en vigor del Acto Legislativo deberá especificar los gastos y competencias que dejarán de ser competencia de la Nación y pasarán a las entidades territoriales (inciso sexto, artículo 356).
4. Establece que la transferencia de competencias a las entidades territoriales debe realizarse de manera gradual, simultánea y equivalente, de tal manera que no comprometa la sostenibilidad fiscal del Estado y sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la Regla Fiscal (inciso quinto, artículo 356).

Para la ANDI, a pesar de las mejoras que se han introducido en el proyecto de Acto Legislativo a lo largo de su tránsito legislativo, este todavía no ofrece las claridades necesarias para asegurar un proceso ordenado y financieramente sostenible hacia la descentralización de competencias y funciones a las entidades territoriales.

Nuestros principales reparos al proyecto consiste en que el mismo:

- i) El artículo 356 propuesto no especifica ni concreta las competencias o funciones a sectores nuevos que transferiría la Nación a las entidades territoriales, lo que podría afectar la estabilidad fiscal por falta de recursos para financiar a varios niveles de gobierno para una misma función;
- ii) Tal como lo señala el Banco de la República, el crecimiento del SGP dispuesto en el artículo 357 podría poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano plazo y el cumplimiento de la Regla Fiscal; y
- iii) El artículo 356 omite criterios de distribución y cálculo del SGP que favorecen la eficiencia administrativa y fiscal de las entidades territoriales para el ejercicio de dichas competencias.

En suma, el proyecto de Acto legislativo, a pesar de tener una intención válida desde el punto de vista constitucional, genera incertidumbre fiscal, no asegura una transición ordenada hacia la descentralización y tampoco contiene incentivos hacia la eficiencia y esfuerzo fiscal de las entidades territoriales. Por lo tanto, la ANDI recomienda respetuosamente al Honorable Congreso de la República **ARCHIVAR** el proyecto de Acto Legislativo y tener en cuenta los argumentos que expondremos a continuación.

1. Artículos 356 y 357. Monto de los recursos del SGP y asignación de competencias estatales.

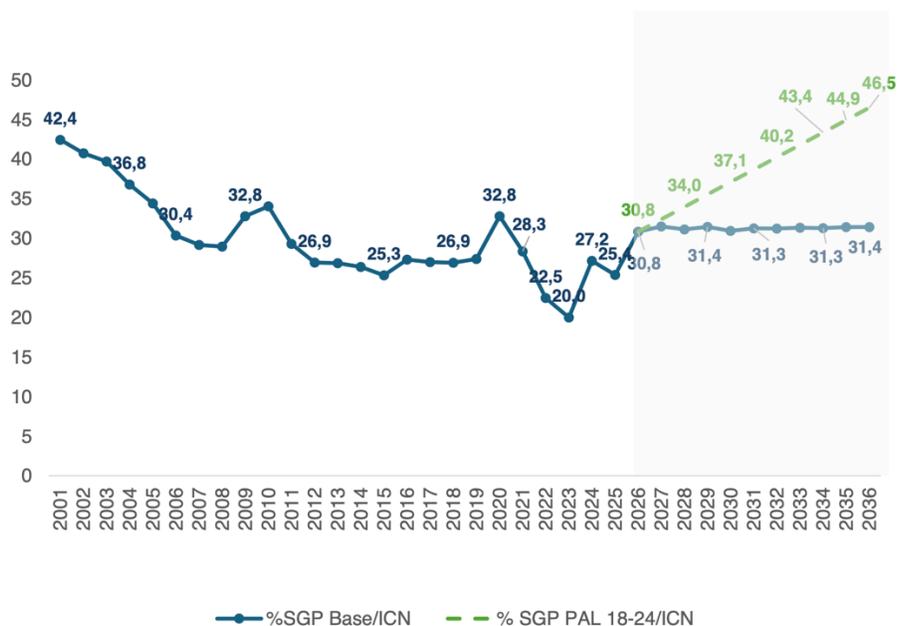
El texto aprobado en sexto debate establece que el monto del SGP aumentará durante doce años consecutivos hasta alcanzar el 39,5% de los ICN, superando la línea base proyectada y poniendo en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano plazo.

De acuerdo con las proyecciones del Comité Autónomo de la Regla fiscal (CARF)¹ para el año 2036, en un escenario base, sin reforma, el SGP oscilaría entre el 30%

¹ CARF. Análisis de la Propuesta Acto Legislativo PAL 437/2024C y 018/2024S. Consultar en: https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUST-ER-260032%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

y el 31% de los ICN. Es decir, las transferencias a las entidades territoriales pasarían del 27.2% de los INC en 2024 a aproximadamente el 31,4% en 2036 como línea base, si se mantienen las disposiciones constitucionales vigentes. Este ya es un valor importante en las cuentas del presupuesto general de la Nación.

La siguiente gráfica de la CARF muestra la proyección del crecimiento de las participaciones del SGP como porcentaje de los ICN a 2036:



Aunque el proyecto de Acto legislativo, en su tránsito legislativo, redujo la promesa de aumento del 46.5% al 39.5% de los ICN, el cambio a la norma constitucional aún implica un aumento significativo del SGP, mucho mayor al proyectado en su línea base. Esto representaría un incremento considerable de las transferencias y una presión fiscal para la Nación, a menos que efectivamente se trasladen nuevas competencias a las entidades territoriales.

Proponer un incremento de las transferencias a las entidades territoriales de hasta el 39,5% de los INC, sin delegarles nuevas funciones específicas, podría generar graves consecuencias fiscales. En el texto publicado el pasado 20 de noviembre de 2024, el Banco de la República advierte que el proyecto de Acto Legislativo aumentaría considerablemente el déficit fiscal, y conduciría a incumplir la Regla Fiscal, a la par que podría generar efectos indeseables en otras variables macroeconómicas como el consumo, la inversión y el crecimiento:

“Desde un punto de vista puramente contable, el aumento en las transferencias previsto por el proyecto de acto legislativo que se encuentra en discusión en el Congreso de la República implicaría un aumento del déficit del GNC para 2038 del 2,8 % al 4,7 % del PIB, y un aumento de la deuda neta del GNC del 54,9 % al 64,6 % del PIB. Estos cálculos implican que, bajo los supuestos dados, el GNC incumpliría la regla fiscal aun si los supuestos de ingresos tributarios del MFMP se lograran cumplir y el gobierno pudiera ajustar el resto de gastos en la forma prevista en ese documento.

(...) El documento del Grupo de Análisis Fiscal del Banco de la República analiza estos efectos con base en un modelo de equilibrio macroeconómico bajo la estimación de que la reforma conllevaría un aumento en los costos de financiamiento del GNC de 150 puntos básicos, causado por el aumento descrito en el déficit fiscal y el incumplimiento de la regla fiscal, lo cual es consistente con evidencia internacional sobre situaciones de este tipo.

El ejercicio realizado permite ver que el efecto macroeconómico de la reforma al SGP es sustancial en un escenario en el que el gasto del GNC no logra reducirse en forma compensatoria. El PIB de 2035 se reduce 11,6 % con respecto al escenario base, a causa de una caída del consumo y la inversión de 18 % y 30 %, respectivamente. La reforma implicaría un gasto público mayor en 2,7 % del PIB al previsto en el MFMP, en buena parte como consecuencia de mayores pagos de intereses, y un aumento de 28 % del PIB en la deuda pública, por encima del ancla actual de 55 % establecida por la regla fiscal.² (subrayado fuera de texto)

Aunque el proyecto de Acto Legislativo establece que no se podrán descentralizar competencias sin una previa asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas, no especifica claramente cuáles serían aquellas competencias adicionales a las hoy vigentes (como educación, salud, saneamiento básico) que asumirían las entidades territoriales. En cambio, delega al Legislador la tarea de definir dichas competencias hasta el año 2027.

Es importante señalar que ciertas competencias que típicamente se ejercen desde el ámbito nacional como la defensa o seguridad, administración de recursos no renovables, infraestructura, gestión del riesgo climático, asuntos electorales, registros, asignación de subsidios, turismo, telecomunicaciones, entre otras, podrían implicar la necesidad de modificar otras normas de carácter constitucional,

² Banco de la República. Descripción, antecedentes y riesgo fiscal y macroeconómico del Proyecto de Acto Legislativo que modifica el Sistema General de Participaciones (SGP). <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/823193f7-2861-425b-a84d-af764c97d73c/content>

estatutarias, orgánicas y locales, para asegurar el balance de poderes, justicia y coordinación a nivel nacional.

No es adecuado prometer a las entidades territoriales un aumento tan significativo de sus transferencias sin información adicional, relevante y completa sobre las nuevas responsabilidades que deberán asumir y para las cuales, en este momento, pueden no contar con una estructura institucional formada o adecuada. Ello no asegura una transición ordenada hacia la descentralización, ni la sostenibilidad de las finanzas públicas del país.

Sería más conveniente primero dar a conocer cuáles serían aquellas competencias propiamente nacionales que se pretendería asignar a las entidades territoriales y aplicar las transiciones y los arreglos presupuestales, institucionales y normativos adicionales que se requieran, antes de asignarles arbitrariamente el 39.5% de los ICN y poner en aprietos la sostenibilidad fiscal.

Por tanto, en opinión de la ANDI, se requiere primero señalar al menos aquellas competencias nuevas que le serían transferidas a las entidades territoriales que justifiquen un incremento tan significativo del SGP, de tal forma que el proceso de descentralización se realice de forma ordenada y no se afecte la sostenibilidad fiscal del Estado a mediano plazo y los objetivos de la Regla Fiscal.

2. Artículo 356. Criterios de distribución territorial del monto del SGP

El proyecto de Acto Legislativo delega al legislador la definición de los criterios de distribución de los recursos del SGP, de acuerdo con las competencias, los sectores, capacidades y brechas sociales y económicas de las entidades territoriales. El proyecto solo establece algunos criterios de distribución del SGP para las nuevas competencias territoriales como *“el acceso, la ampliación de coberturas, la continuidad y calidad en la prestación de los servicios y garantía de derechos, con énfasis en la población pobre, la prevalencia ambiental con priorización de las áreas protegidas, la densidad étnica poblacional y la ruralidad, dependiendo de las características sectoriales. Igualmente, se priorizarán los municipios de menores categorías y población, según la clasificación que determine el Gobierno nacional, así como a los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC).”*

No obstante, el proyecto deja por fuera algunos criterios vigentes que son cruciales para la correcta asignación y gestión del gasto público en las participaciones del SGP. Por ejemplo, los criterios de i) eficiencia administrativa y ii) esfuerzo fiscal son esenciales para identificar las necesidades reales de cada territorio, sus logros de gestión y enfocar esfuerzos en aquellos que requieren mayor construcción de

capacidades, en lugar de aquellos en los que ya tienen recursos e infraestructuras adecuadas o población totalmente atendida.

Como no se conocen las nuevas competencias que asumirían las entidades territoriales, tampoco es posible saber si los criterios de distribución del SGP incluidos en el proyecto de Acto Legislativo son suficientes para asegurar la calidad y continuidad del servicio público que les transfiera la Nación. En todo caso, la transferencia de cualquier nueva competencia debe tener cuenta la eficiencia administrativa, las fuentes alternativas de financiamiento de las entidades territoriales y la modernización y la consolidación tributaria, para asignar mayores recursos a las entidades territoriales más necesitadas y con menores capacidad de generar ingresos propios.

Para la ANDI es presupuesto esencial de toda transferencia de recursos desde el SGP, que los criterios de asignación de competencias de las entidades territoriales exijan la construcción y el fortalecimiento de capacidades administrativas y la generación de recursos propios. Sin este elemento de base, la transferencia de recursos es un albur que puede salir muy caro tanto a los recursos del PGN, como a la atención de necesidades a la población colombiana. Al igual que el Ministerio de Hacienda en su concepto fiscal³, consideramos que es crucial evitar la creación de incentivos negativos en la asignación de los recursos del SGP que puedan debilitar el esfuerzo fiscal y erosionar la eficiencia administrativa general (tanto nacional, como territorial) del Estado colombiano.

3. Artículo 357. Metodología de cálculo del monto anual del SGP

El artículo 357 de la Constitución prevé una fórmula de crecimiento del SGP basada en el promedio de la variación de los ingresos corrientes de los últimos cuatro años, lo que permite a las entidades territoriales contar con mayor estabilidad en el monto de sus ingresos, sin afectarse año a año por los cambios en variables macroeconómicas especialmente lesivos en tiempos de bajo rendimiento o desaceleración.

El proyecto de Acto Legislativo plantea que, a partir del año 2027, el SGP se desvincule de ese promedio y se fije únicamente como un porcentaje anual de los ICN que alcanzaría el 39,5% después de doce años.

En el concepto presentado por el DNP del 11 de octubre de 2024, la entidad señaló que este método podría presentar varios inconvenientes:

³ Publicado en la Gaceta del Congreso de la República número 787 del 7 de junio de 2024.

“El primero, que cualquier esfuerzo fiscal de la Nación para generar nuevos ingresos como reformas tributarias, representaría un aumento del gasto automático en transferencias, restándole capacidad fiscal al Gobierno nacional. El segundo, podría significar que las entidades territoriales, al recibir incremento en sus ingresos con cada reforma tributaria, podrían desatender la generación de rentas propias. Por lo que, si bien es positivo para el fortalecimiento de las finanzas y la autonomía de los territorios que se aumenten las transferencias; se considera que la definición del monto no debe corresponder a un porcentaje de las rentas nacionales, sino a otros criterios que garanticen el aumento real de las transferencias y que, a la vez, estimulen el esfuerzo fiscal propio atendiendo criterios de cierre de brechas.”

La fórmula de cálculo vigente permite mantener la estabilidad en el financiamiento de las entidades territoriales, a la vez que promueve su fortalecimiento fiscal y generación de ingresos propios, por estar atada a un promedio variable.

Por tanto, tal como lo recomendó el Ministerio de Hacienda en su concepto fiscal, consideramos que no debería modificarse esta fórmula del SGP del artículo 357 de la Constitución y, mejor, podría complementarse con mecanismos de estabilización de los ingresos territoriales con recursos propios del mismo sistema para darle más predictibilidad.

4. Conclusión

Para la ANDI es positivo que el Congreso de la República continúe en la búsqueda de las fórmulas para concretar el mandato constitucional de descentralización territorial del poder y toma de decisiones del país.

Este proceso debería comenzar por manifestación concreta sobre las competencias a ser transferidas desde la Nación a las entidades territoriales, lo cual debería acompañarse con el incremento en los ingresos fiscales de los municipios, departamentos y distritos, según el alcance real de las capacidades y necesidades locales. Si se incrementa el SGP sin haber acordado el traslado y alcance de las nuevas competencias, se corre el riesgo de dejar desfinanciado el gasto del Gobierno a mediano y largo plazo, lo que pondría en riesgo el equilibrio fiscal de la Nación.

Adicionalmente, si se van a trasladar nuevas competencias, también se les deberían establecer criterios claros de asignación de los recursos del SGP, considerando las variables de cada nuevo sector, sin dejar por fuera los incentivos hacia eficiencia administrativa, tributaria y el muy importante fortalecimiento de las capacidades institucionales.

La metodología de cálculo del monto anual del SGP debería seguir privilegiando la estabilidad de los ingresos de las entidades territoriales, sin modificar la fórmula que contiene el actual artículo 357 de la Constitución, pues restaría mucha más flexibilidad presupuestal al Gobierno Nacional.

En consecuencia, la ANDI recomienda respetuosamente al Honorable Congreso de la República **ARCHIVAR** el proyecto de Acto Legislativo por los argumentos expuestos en este documento.

Cordialmente,



Handwritten signature of Alfonso Palacios Torres.

Alfonso Palacios Torres
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos