

3. Despacho Viceministro Técnico

Honorable Representante
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 N° 8—68, Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad



Radicado: 2-2024-030178
Bogotá D.C., 31 de mayo de 2024 17:32

Asunto: Comentarios frente a la ponencia propuesta para cuarto debate, en primera vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo 437 de 2024 Cámara – 18 de 2024 Senado "Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"

Respetado Presidente:

De manera atenta, en atención a la solicitud de concepto de impacto fiscal presentada por el Honorable Senador Guido Echeverri Piedrahita, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia propuesta para cuarto debate, en primera vuelta, al Proyecto de Acto legislativo del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Acto Legislativo, de iniciativa congresional, conforme lo señalado en la exposición de motivos y ponencia de trámite, busca fortalecer la autonomía territorial, estableciendo que el Sistema General de Participaciones (SGP) de los Departamentos, Distritos y Municipios representará como mínimo el 46,5% de los ingresos corrientes de la Nación, a partir del año 2035, para lo cual propone la modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

I. Comentarios respecto de la modificación al artículo 356 constitucional

De forma general, aunque el proyecto de acto legislativo pretende fortalecer la autonomía territorial, este se limita a asignar un mayor número de recursos financieros a las Entidades Territoriales, desconociendo variables determinantes como las competencias de la Nación, Departamentos y Municipios en la prestación de los servicios sociales, las fuentes alternativas de financiamiento de la Nación y de los territorios, la modernización y consolidación tributaria regional, la capacidad institucional de las entidades territoriales, la brecha social entre los territorios, entre otros.

Este tipo de iniciativas pueden generar un desbalance fiscal como se presentará más adelante y, además, pueden poner en riesgo la provisión, calidad y continuidad de los servicios, la inversión social en el país y el uso eficiente y equitativo de los recursos.

En cuanto al **artículo 1 del proyecto**, este señala: "Los recursos del Sistema General de Participaciones se distribuirán a los Departamentos, Distritos y Municipios. La ley definirá la posterior distribución por sectores."

Parágrafo transitorio 1º. El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, **en un término no mayor a seis (6) meses desde la entrada en vigencia del presente acto legislativo.**" (Énfasis fuera del texto)

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

Continuación oficio

Lo anterior, implica una modificación a la regla actual de distribución sectorial de recursos² del SGP, que se encuentra establecida en la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007, sin que para ello exista una justificación.

Así mismo, se observa que el artículo 1 elimina las referencias de los criterios de distribución del SGP que son aplicados por el Departamento Nacional de Planeación, así como la del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control, que han permitido un mejor uso de los recursos del SGP.

De otra parte, establece un nuevo **parágrafo transitorio 3**, para señalar que la nueva ley que regule el SGP deberá cumplir cuatro (4) objetivos enfocados en la definición de competencias entre el gobierno central y las entidades territoriales en búsqueda del fortalecimiento de la autonomía territorial, y de la definición de un modelo de gobierno abierto, que incluya una estrategia de monitoreo, seguimiento y control del gasto ejecutado por los entes territoriales, lo cual podría afectar la calidad del monitoreo y seguimiento al uso de los recursos del Sistema.

De esta forma, esta Cartera encuentra que la propuesta de reforma constitucional no propone cambios en los criterios de distribución, sino que por el contrario los suprime. Cabe resaltar que dichos criterios procuran que los recursos del SGP se distribuyan atendiendo al principio de equidad, mediante la identificación de las necesidades reales de la población que está asentada en cada una de las entidades territoriales.

Este Ministerio considera necesario que cualquier reforma al SGP debe identificar las necesidades de gasto sectorial que soporten el aumento de las transferencias.

Ahora bien, en lo que respecta a los nuevos objetivos consignados en el **parágrafo transitorio 3**, se presentan las siguientes observaciones:

- **Numeral 1:** Es importante no generar incentivos negativos que conlleven al debilitamiento del esfuerzo fiscal territorial. Sobre este punto, debe tenerse en cuenta que uno de los problemas del diseño de las competencias y recursos actuales es precisamente la asignación del monto (%) del SGP, previo a la cuantificación del costo de las competencias a transferir y de la cuantificación de los recursos propios de las entidades territoriales.

Por lo tanto, es importante que para determinar competencias y recursos, se aborde, entre otras cuestiones, las siguientes: ¿cuáles son las competencias que cada nivel de gobierno debería asumir, teniendo en cuenta criterios de gradualidad y transición?, ¿cuánto cuesta su provisión?, ¿cuál es el potencial de recursos propios con los que cuenta cada nivel de gobierno?, ¿cuánto hace falta en cada nivel de gobierno para financiar las competencias a asumir?, ¿cuál es el monto del SGP que el Gobierno nacional puede entregar a las Entidades Territoriales? y ¿cómo se pueden arbitrar fuentes de financiación adicionales para complementar el faltante? (asignación impositiva, crédito...)

- **Numeral 2:** Es importante recordar que el actual modelo de SGP cuenta con una estrategia de monitoreo y seguimiento integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del SGP, desarrollada a través del Decreto Ley 028 de 2008³. Es importante destacar que uno de los mayores avances ha sido la articulación interinstitucional alrededor del mejoramiento en la calidad del gasto que se financia con el SGP, por lo que se considera que eliminar los soportes jurídicos de dicha articulación podría afectar el objetivo de mejorar los indicadores de cobertura, calidad y continuidad de los bienes y servicios que se financian con estos recursos. Por el contrario, con el fin de facilitar la toma de decisiones

² En artículo 356 constitucional frente a este asunto dispone: “*Los recursos del Sistema General de participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley*”

³ “Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones.”

Continuación oficio

coordinadas entre cada uno de los actores del sistema, se debería mantener la integralidad del mencionado Decreto Ley 028 que contiene las tres sedes: monitoreo, seguimiento y control como una unidad.

- **Numeral 4:** Es preciso tener en cuenta que la naturaleza de los mecanismos de control ya está definida en la constitución vigente y en las normas que la han desarrollado. El control fiscal, el control disciplinario y el control administrativo están definidos y actualmente reglamentados. A su vez, no se debería desconocer que uno de los mayores avances alcanzados al interior del Gobierno nacional es el de la articulación interinstitucional alrededor del mejoramiento en la calidad del gasto que se financia con el SGP. Por lo que eliminar los soportes jurídicos de dicha articulación representaría un retroceso en el objetivo de mejorar los indicadores de cobertura, calidad y continuidad de los bienes y servicios que se financian con estos recursos.

II. Comentarios a la modificación del artículo 357 constitucional

El artículo 2 del proyecto de ley pretender modificar el artículo 357 para establecer que el SGP de los Departamentos, Distritos y Municipios crecerá como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación hasta llegar a ser como mínimo el 46,5% de estos, a partir del año 2035. Estableciendo el siguiente régimen de transición:

"PARÁGRAFO TRANSITORIO 2. Para efectos del cumplimiento de este artículo, se establece un periodo de transición hasta el año 2034, durante el cual el Sistema General de Participaciones, como mínimo, será el 24,65% de los ingresos corrientes de la nación en 2026; el 27,08% en 2027; el 29,51% en 2028; 31,94% en 2029; 34,37% en 2030; 36,80% en 2031; el 39,23% en 2032; el 41,66% en 2033; el 44,09% en 2034; y el 46,52% en 2035".

Al respecto, este Ministerio considera que cualquier propuesta de aumento en el monto de las transferencias debería ir acompañada de un análisis detallado de las competencias a cargo de cada uno de los niveles de gobierno, en el que se tenga en cuenta que la Nación se ve afectada en la misma proporción que se pretenda transferir a las entidades territoriales.

Es preciso recordar que, dada la integralidad de la definición del uso de los Ingresos Corrientes de la Nación (en adelante, ICN), que se obtienen fundamentalmente de los contribuyentes, con el aumento de transferencias debe establecerse simultáneamente lo que dejaría de ser competencia a cargo de la Nación.

En lo que respecta a la propuesta, se pone de presente que el actual inciso 1 del artículo 357 de la Constitución Política prevé una fórmula de crecimiento del SGP basada en la variación de los ICN, en la cual tanto Nación como beneficiarios del Sistema (entidades territoriales) comparten los efectos macroeconómicos que inciden sobre el recaudo. Por lo tanto, en dicha fórmula se participa conjuntamente de los recursos generados por el monopolio rentístico del Estado. No obstante, dicho inciso establece que la variación es la correspondiente al promedio de los ICN de cuatro (4) años anteriores. En otras palabras, las entidades territoriales cuentan con el beneficio de un diferimiento de esos cambios macroeconómicos, especialmente lesivos en tiempos de bajo rendimiento económico.

Teniendo en cuenta lo anterior, el cambio propuesto en el artículo 2 del proyecto fragmentaría el concepto de "participación compartida", produciendo así que se incremente gradualmente el porcentaje a favor de las entidades territoriales en detrimento de la Nación.

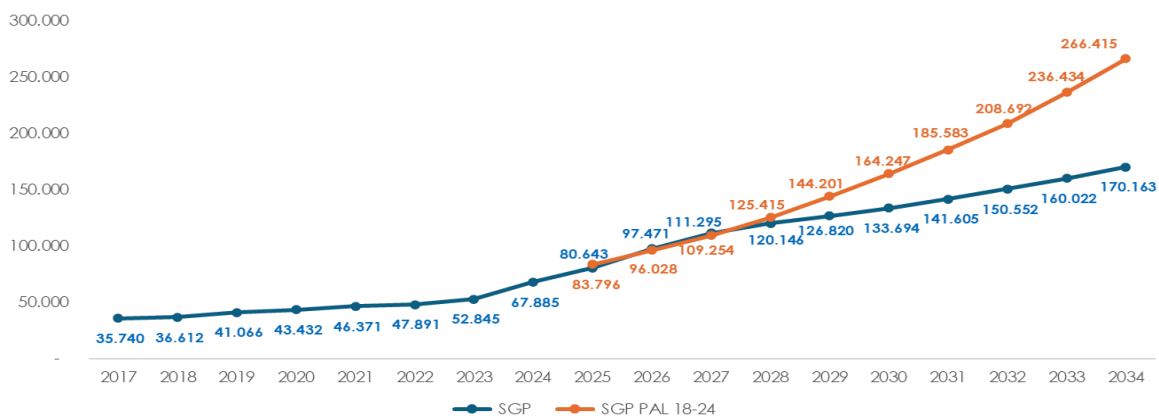
Continuación oficio

En línea con lo anterior, es importante mencionar que el propósito original del artículo 357 en la Constitución Política fue el de establecer un tope de las transferencias de la Nación, al cual se llegaría mediante un proceso gradual⁴. No obstante, el tope del 22% de los ICN se encuentra superado hoy en día.

Ahora bien, se pone de presente que la modificación propuesta tendría un costo fiscal acumulado para la Nación estimado en **\$327.652mm⁵**, de pesos a precios corrientes, equivalentes a **\$188.055mm**, a precios constantes de 2023 (11,7pp del PIB).

Como se puede ver en el Gráfico 1, el régimen de transición del Proyecto de Acto Legislativo implicaría una transferencia al SGP sustancialmente mayor a la proyectada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2023, lo que supone una presión fiscal significativa para la Nación de no trasladarse competencias a las entidades territoriales. En este sentido, el parágrafo transitorio 2 del artículo 2 no establece el grado de competencias de gasto primario adicionales que asumirían las entidades territoriales, por lo que, de no contar con una fuente de ingreso sustituta, implicaría un desfinanciamiento considerable del gasto primario en el mediano plazo, lo que requeriría acciones de ajuste de gasto o búsqueda de fuentes sustitutivas de ingreso.

Gráfico 1. Costo Fiscal Proyecto de Acto Legislativo 18 - 2024 del Senado de la República
(miles de millones de pesos)



A su vez, la propuesta de que el SGP alcance el 46,5% de los ICN en 2034⁷ se traduciría en 22,67pp adicionales, lo que equivale a duplicar el monto actual de la participación del SGP en los ICN. De este modo, de llegar a ser aprobada la propuesta de reforma constitucional, sin que se contemple en la misma recursos adicionales ni en el MFMP 2023, se podrían generar los siguientes efectos:

- Dentro del entendido que no se prevé un cambio en las competencias, sino solo un mejor nivel de participación de las entidades territoriales en los ICN, la propuesta se traduciría en un faltante de recursos.

⁴ Constitución Política de Colombia. Versión 1991. "Artículo 357 (..) Parágrafo. La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento (14%) de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento (22%) como mínimo en el 2001. (...)

⁵ Miles de millones

⁶ La suma en nominales es ilustrativa debido a que se debe tener en cuenta el poder adquisitivo del dinero en el tiempo. En este sentido, la comparación más adecuada se refleja en términos constantes.

⁷ Se realizan las estimaciones hasta 2034, teniendo en cuenta que el MFMP se proyecta a 10 años. En ese sentido, no es posible realizar las estimaciones hasta 2035. Dado esto, para las estimaciones, se tuvo en cuenta la propuesta consignada en el texto aprobado en tercer debate en primera vuelta del presente proyecto de ley.



Continuación oficio

De este modo, la Nación se podría ver avocada a hacer recortes al Presupuesto General de la Nación (PGN), lo cual podría significar el incumplimiento de sus propias competencias legales y constitucionales.

- Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que la alteración directa de las fuentes de financiación -con destinación específica- para los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y propósito general, podrían, eventualmente, afectar la distribución y recursos con los cuales se atienden y adelantan programas esenciales para satisfacer las necesidades de los territorios del país y, por ende, las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

En síntesis, la propuesta de establecer un nivel mínimo de los Ingresos Corrientes de la Nación destinado al SGP de la magnitud propuesta, incluso con la transición presentada en el párrafo transitorio 2 de este artículo, sería **inviable** debido a la imposibilidad fiscal de garantizar un monto superior al promedio de los últimos 15 años, no solo por las inflexibilidades presupuestales que genera sino principalmente debido a potenciales menores recaudos que desfinanciarían distintos programas del país.

III. Otras observaciones

Para este Ministerio, es importante señalar que el modelo y fórmula actual del SGP incluye un ajuste de los recursos basado en el promedio móvil de variación de los ingresos corrientes de la Nación durante los últimos 4 años, lo cual implica que, ante ajustes fuertes en los ICN hacia arriba o hacia abajo, la bolsa del SGP se ajusta de manera gradual, pues el efecto total del choque de ingresos se va materializando con rezago, y solo se verá incorporado plenamente después del cuarto año. En este sentido, por construcción, aunque la fórmula del SGP altera **transitoriamente** la participación de estos recursos sobre el total de ingresos corrientes de la Nación, protege el financiamiento territorial, en la medida que mantiene su participación como porcentaje de los ICN ante caídas en el recaudo nacional. En todo caso, frente al modelo actual se podría eventualmente analizar la posibilidad de establecer mecanismos de estabilización con recursos propios del SGP.

Así mismo, esta Cartera reitera que cualquier reforma del SGP debería identificar las necesidades de gasto sectorial que soportarían la necesidad del aumento de las transferencias en el marco del Sistema. Para ilustrar, en el caso del aseguramiento de la población para garantizar las atenciones en salud, la Ley 1955 de 2019⁸ redefinió la asignación de recursos del sector salud provenientes del SGP, incrementando 7 puntos porcentuales a la bolsa del Régimen Subsidiado. Además, estableció la obligación de articulación de los actores territoriales para alcanzar dicho propósito. En consecuencia, favorece a las entidades territoriales al suponer un escenario de supresión de atenciones a la población pobre no afiliada.

Sin embargo, según los datos recopilados de las cuentas maestras de las entidades territoriales, el saldo consolidado al cierre de vigencia 2021 ascendió a \$2,5 billones, de los cuales, con fundamento en el balance del Fondo Local de Salud, los recursos libres de afectación serían de \$1,3 billones. Escenario que evidenciaría la suficiencia de recursos y la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas de las entidades territoriales.

Respecto a la participación del SGP – Educación, se ha evidenciado una tasa promedio anual de crecimiento del gasto de 7,68% (2014 – 2021), sin embargo, el crecimiento de la nómina para el mismo periodo de tiempo ha sido superior, con una tasa promedio anual de 8,23%, que se explica por incrementos salariales fruto de negociaciones laborales con el sindicato del sector y por la ampliación de la planta de personal docente en 5.790 cargos entre 2014 y 2021; no obstante, este incremento en el gasto no guarda relación con el comportamiento de la matrícula oficial, la cual se redujo a una tasa promedio anual de 0,85% en el mismo lapso, lo que equivale a 499.744 alumnos menos para el periodo. Así, la asignación para prestación del servicio presenta aumentos sostenidos.

Continuación oficio

En conclusión, el actual proyecto implicaría costos fiscales recurrentes no contemplados en el Presupuesto General de la Nación e insostenibles con las proyecciones macroeconómicas del MFMP que no dan cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que consagra que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir 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 respectivo financiamiento.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde su concepto fiscal sobre el proyecto de acto legislativo del asunto, absteniéndose de emitir concepto favorable y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones para las deliberaciones legislativas respectivas. En cualquier caso, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal y presupuestal vigente.

Cordialmente,

DIEGO GUEVARA CASTAÑEDA

Viceministro Técnico (e)

DAF/DGPPN/DGPM/OAJ

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz

Con copia: Jaime Luis Lacouture Peñaloza. Secretario de la Cámara de Representantes.



b+Wt UInF 4m7G JIYR BO7L MswA 6WU=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO