

Bogotá D.C., agosto de 2026

Respetado

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley “Por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de presupuesto y sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales”.

En nuestra calidad de Congresistas y en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, así como en cumplimiento de los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar a la Honorable Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley “Por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de presupuesto y sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales” para que sea sometido a consideración de los Honorables Representantes.

De los Honorables Congresistas,

[illegible]

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026 CÁMARA

**“POR LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES ORGÁNICAS EN MATERIA DE
PRESUPUESTO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL PARA LAS ENTIDADES
TERRITORIALES”**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto expedir normas orgánicas en materia de disciplina fiscal territorial, adoptar y definir el contenido de una regla fiscal de carácter subnacional con el propósito de fortalecer la autonomía, la capacidad fiscal e institucional y la estabilidad macroeconómica de las Entidades Territoriales, en un marco de sostenibilidad social del gasto público y respeto por las competencias constitucionales de las entidades territoriales.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a las cuentas fiscales de las Entidades Territoriales que comprenden el sector central, y sus establecimientos públicos, en armonía con las entidades que conforman el Presupuesto de las Entidades Territoriales.

Artículo 3°. Regla fiscal. La regla fiscal territorial tiene como objetivo asegurar que las Entidades Territoriales y sus establecimientos públicos tengan unas finanzas públicas sanas, de tal forma que se asegure su sostenibilidad fiscal en un marco de autonomía. Para este efecto, la regla fiscal territorial está integrada por los siguientes indicadores:

Nro.	Indicador	Formulación	
1	Gasto	Relación objetos de gasto / ingresos corrientes de libre destinación $\leq 80\%$.	
2	Deuda pública	Relación intereses / ahorro operacional y saldo de la deuda / ingresos corrientes según lo establecido en el Artículo 6 de la Ley 358 de 1997 y las disposiciones que la modifiquen o complementen.	
3	Provisión	Pensional	del pasivo pensional
		Contingente	Obligaciones contingentes

Parágrafo 1°. Para el cálculo de los indicadores de la capacidad de pago y sostenibilidad de la deuda, se aplicará lo dispuesto por el artículo 6° de la Ley 358 de 1997 y demás disposiciones que la modifiquen o complementen.

Parágrafo 2°. Las provisiones pensionales se realizarán en el marco de lo dispuesto en la Ley 549 de 1999 o la norma que la modifique o reglamente.

Parágrafo 3°. Respecto a las provisiones contingentes, en cumplimiento del artículo 1° y el parágrafo del artículo 6° de la Ley 448 de 1998, las Entidades Territoriales y sus establecimientos públicos deben incluir en sus presupuestos las apropiaciones necesarias para cubrir las posibles pérdidas de las obligaciones contingentes y crear su propio fondo de contingencias. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en pleno acuerdo con los departamentos, distritos y municipios representados en la Federación Nacional de Departamentos, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), la Asociación Colombiana de Ciudades Intermedias (Asointermedias) y la Federación Colombiana de Municipios, deberán definir la metodología técnica para determinar el cálculo de las obligaciones contingentes de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales, en un plazo de ocho (8) meses a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo 4°. Para el cálculo del indicador de gasto los ingresos corrientes de libre destinación se seguirán calculando con base en lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 617 de 2000. Con relación a los conceptos de objeto de gasto comprenden los gastos de personal, de servicios personales incorporados dentro de la clasificación de adquisición de bienes y servicios y mesadas pensionales y cuotas partes incorporadas dentro de las transferencias, tanto de funcionamiento como de inversión financiados con los ingresos corrientes de libre destinación conforme con el Catálogo de Clasificación Presupuestal para las Entidades Territoriales y Descentralizadas (CCPET).

Parágrafo 5°. La Secretaría de Hacienda, o la que haga sus veces, rendirá al inicio de cada vigencia fiscal un informe detallado a la comisión de presupuesto y hacienda de la respectiva corporación territorial, en el que se evalúe el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior, contenida en el presente artículo.

Artículo 4°. Cálculo de los indicadores. Los indicadores a que se refiere la presente ley se calcularán anualmente y se incorporarán en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la respectiva entidad territorial para los ciclos fiscales que allí se determinen.

Artículo 5°. Coherencia. La regla fiscal territorial se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual tiene efecto vinculante para la elaboración del Plan Plurianual de Inversiones, el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el proyecto de Ordenanza o de Acuerdo de Presupuesto General de la entidad territorial.

Artículo 6°. Cumplimiento Indicadores de Regla Fiscal. En el evento que una Entidad Territorial durante dos (2) períodos fiscales consecutivos supere cualquiera de los indicadores a que se refiere la presente ley, deberá adoptar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero con el propósito de restablecer su sostenibilidad fiscal y acceder a recursos de crédito, conforme con la metodología definida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF), que reglamentará las condiciones de adopción y ejecución correspondientes.

En el evento de que una Entidad Territorial supere cualquiera de los indicadores a que se refiere la presente ley durante una única vigencia fiscal, la DAF realizará un acompañamiento técnico, destinado a restaurar el pleno cumplimiento de la entidad territorial de los indicadores establecidos en el Artículo 3 de la presente Ley.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la DAF, y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) adelantarán el monitoreo, seguimiento y evaluación de resultados de los indicadores que conforman la regla fiscal territorial incorporada para el cuatrienio respectivo en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, de manera preventiva, durante el primer semestre de cada vigencia fiscal, garantizando el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad fiscal territorial, y la transparencia en la gestión de los recursos públicos.

Artículo 7°. Revisión de indicadores. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la DAF, y en conjunto con el DNP, de manera general o particular y de forma preventiva, realizará la revisión anual de los indicadores a que se refiere la presente ley, considerando la información financiera aportada a través de los formularios de Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO) o el instrumento que haga sus veces, que permita evidenciar la existencia de razones de fuerza mayor, caso fortuito o excepcionales que justifican el incumplimiento de los indicadores por causas ajenas a la gestión de la administración territorial.

Para este efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, definirá una metodología, que garantice la transparencia en la evaluación y ajuste de los indicadores, considerando, entre otros, los siguientes criterios:

- 1) Comportamiento del ciclo económico
- 2) Cambios por producto de choques exógenos
- 3) Contextos inflacionarios

- 4) Cambio en la naturaleza, composición o destino de los ingresos corrientes.
- 5) Necesidades justificadas de incremento de objetos de gasto

Artículo 8°. Superávit Primario de las Entidades Territoriales. En línea con el ámbito de aplicación, para efectos de la presente ley, se entiende por Superávit Primario aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial.

Artículo 9°. Marco Fiscal de Mediano plazo para Entidades Territoriales. Modifíquese el Artículo 5 de la Ley 819 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 5. Marco Fiscal de Mediano Plazo para las Entidades. Anualmente, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo un Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Dicho Marco se presentará antes del 10 de octubre de cada vigencia fiscal, o a más tardar en el mismo periodo en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto y debe contener como mínimo:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4° de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5° de la Ley 179 de 1994.
- b) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 8° de la presente ley de Regla Fiscal subnacional, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad.
- c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución.
- d) El informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública.
- e) La estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior y el impacto de los ajustes tributarios que se proyecta efectuar durante el periodo de gobierno.
- f) Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que afectan o puedan afectar la situación financiera de la entidad territorial.
- g) El costo fiscal de las ordenanzas o acuerdos sancionados en la vigencia fiscal anterior.
- h) El incremento esperado en el recaudo de los ingresos propios como resultado de las medidas de esfuerzo fiscal a implementar por la entidad territorial.

- i) El análisis de la situación financiera de las entidades del sector descentralizado que incluya como mínimo el análisis del pasivo de las entidades descentralizadas y su impacto contingente en el resultado de los indicadores de las normas de responsabilidad fiscal territorial, y determinar y cuantificar las acciones que la entidad territorial prevea ejecutar para mitigar los riesgos, mantener el equilibrio financiero de dichas entidades y evitar su impacto en las finanzas del sector central de la entidad territorial.
- j) Evaluación y seguimiento del comportamiento de las vigencias futuras y sus efectos sobre la senda del balance primario de cada vigencia.

Parágrafo 1°. El Marco Fiscal de Mediano Plazo de las entidades territoriales deberá contener la descripción de las estrategias, instrumentos, medidas, costos y tiempos para garantizar su cumplimiento. Los concejos municipales y asambleas departamentales al aprobar el presupuesto y el plan de inversiones del plan de desarrollo deberán asegurarse de que éstos sean consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial.

Artículo 10. Normas orgánicas. Las disposiciones contenidas en la presente ley son normas de carácter orgánico.

Artículo 11. Acceso público a la información fiscal territorial. Con el fin de fortalecer la transparencia fiscal y la rendición de cuentas, las Entidades Territoriales deberán publicar, de forma actualizada y accesible, la siguiente información:

- a) Los informes de ejecución presupuestal, discriminando ingresos, gastos, deuda, vigencias futuras y provisiones;
- b) El cumplimiento de los indicadores definidos en la regla fiscal territorial, según lo establecido en esta ley;
- c) El Marco Fiscal de Mediano Plazo y sus actualizaciones;
- d) Los conceptos emitidos por los CONFIS territoriales, o quien haga sus veces, sobre vigencias futuras. Esta información deberá estar disponible en el portal web oficial de la entidad territorial, y en una plataforma centralizada habilitada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La publicación debe realizarse al menos cada seis (6) meses, en formatos abiertos, reutilizables y descargables.

Artículo 12. Modifíquese el primer inciso y el parágrafo del artículo 2 de la Ley 358 de 1997, así:

Se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito, no superan en el sesenta por ciento (60%) del ahorro operacional.

Parágrafo. El ahorro operacional será el resultado de restar los ingresos corrientes,

los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las Entidades Territoriales. Se consideran ingresos corrientes los tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales, las participaciones en las rentas de la nación, los recursos del balance, los excedentes financieros y dividendos, y los rendimientos financieros. Para estos efectos, los salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social se considerarán como gastos de funcionamiento aunque se encuentren presupuestados como gastos de inversión. Los excedentes financieros y dividendos computarán para este cálculo únicamente cuando hayan sido efectivamente recaudados en cada una de las dos (2) vigencias fiscales anteriores.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 6 de la Ley 358 de 1997, así:

Artículo 6. Salvo lo dispuesto en el presente artículo, ningún departamento, distrito o municipio de categoría especial podrá contratar nuevas operaciones de crédito público cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 120%; o, cuando la relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 100% para el resto de Entidades Territoriales. Para estos efectos, las obligaciones contingentes provenientes de las operaciones de crédito público se computarán por un porcentaje de su valor, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y en los reglamentos vigentes.

Parágrafo 1. Contratación de operaciones de crédito público para departamentos de cualquier categoría, y distritos y municipios de categorías especial a segunda, que superen los indicadores. Los departamentos de cualquier categoría, y los distritos y municipios de categorías especial a segunda, que superen los indicadores de que trata el presente artículo, sólo podrán contratar operaciones de crédito si se cumplen las siguientes condiciones, y siempre y cuando su relación saldo de deuda/ingresos corrientes no supere el 140%.

Para la celebración de operaciones de crédito en moneda local: demostrar que tienen como mínimo, la segunda mejor calificación de riesgo para operaciones internas de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras, sin que se necesite la suscripción de un plan de desempeño.

Para la celebración de operaciones de crédito externo: que cuenten con autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y demostrar que tienen una calificación de riesgo igual a la de la Nación, sin que se necesite la suscripción de un plan de desempeño.

Parágrafo 2. Contratación de operaciones de crédito público para distritos y municipios de categoría tercera a sexta que superen los indicadores. Los distritos y municipios de categorías tercera a sexta, que superen los indicadores de que trata

el presente artículo, sólo podrán contratar operaciones de crédito, si se cuenta con autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y suscriben planes de desempeño con las correspondientes entidades financieras.

Artículo 14. Modulación del aporte inicial para vigencias futuras territoriales.

Para las entidades territoriales a las que hace referencia el artículo segundo de la presente ley, el requisito de apropiar y ejecutar en la vigencia fiscal en la cual se autoricen las vigencias futuras ordinarias un valor no inferior al quince por ciento (15%) de estas, podrá cumplirse por un valor inferior al señalado una vez registrado presupuestalmente el compromiso; siempre que dicha modulación se soporte en el cronograma de ejecución física y en el plan de flujo de caja del proyecto de inversión. En todo caso, el menor valor ejecutado no deberá afectar la financiación total del proyecto ni comprometer la capacidad de pago de la entidad en las vigencias fiscales posteriores.

Artículo 15. Modifíquese el inciso 7 del artículo 1 de la Ley 1483 de 2011, así:

Los montos por vigencia que se comprometan por parte de las Entidades Territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, que respalden gastos distintos a los de funcionamiento o los gastos recurrentes de inversión correspondientes a servicios de vigilancia, aseo, programa de alimentación y transporte escolar, alumbrado público, cafetería, arrendamiento de inmuebles asociados a la prestación de servicios a la ciudadanía, digitalización, organización de archivos o custodia documental, se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad presupuestal que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada.

Artículo 16. Vigencias futuras territoriales para la transición de gobierno. Con el fin de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos y asegurar la operatividad administrativa durante el proceso de transición gubernamental, las entidades territoriales podrán autorizar vigencias futuras ordinarias que comprometan el presupuesto correspondiente al primer año del período de gobierno siguiente.

Dicha autorización procederá únicamente cuando los compromisos tengan por objeto servicios de vigilancia, aseo, programa de alimentación y transporte escolar, cafetería, arrendamiento de inmuebles asociados a la prestación de servicios a la ciudadanía, digitalización, organización de archivos o custodia documental. En todo caso, la ejecución de tales compromisos no podrá extenderse más allá del primer trimestre del primer año de la administración entrante, y el valor total de las vigencias futuras autorizadas no podrá superar el veinte por ciento (20 %) del presupuesto aprobado del año en el cual se realiza la autorización, para los gastos de inversión o de funcionamiento, según corresponda.

Parágrafo. La autorización de que trata el presente artículo se podrá realizar en el último año de gobierno y no requerirá la declaratoria de importancia estratégica.

Artículo 17. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026 CÁMARA

**“POR LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES ORGÁNICAS EN MATERIA DE
PRESUPUESTO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL PARA LAS ENTIDADES
TERRITORIALES”**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto expedir normas orgánicas en materia de disciplina fiscal territorial, adoptar y definir el contenido de una regla fiscal de carácter subnacional con el propósito de fortalecer la autonomía, la capacidad fiscal e institucional y la estabilidad macroeconómica de las entidades territoriales, en un marco de sostenibilidad social del gasto público y respeto por las competencias constitucionales de las entidades territoriales.

2. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley No. 133 de 2024 Cámara, “Por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de presupuesto y sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales”, fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 1 de agosto de 2024 por más de sesenta congresistas de distintas bancadas. Posteriormente, el Proyecto de Ley No. 142 de 2024 Cámara, relacionado con la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales, fue presentado el 5 de agosto de 2024. Dada la identidad temática y la complementariedad de sus contenidos, ambas iniciativas fueron acumuladas para surtir conjuntamente su trámite legislativo.

La acumulación fue notificada el 7 de marzo de 2025 por la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992. En dicha actuación se designaron los coordinadores y ponentes encargados de estudiar y rendir el informe correspondiente.

Posteriormente, el proyecto fue remitido al Senado de la República, ingresando a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el 16 de febrero de 2026. El 8 de abril de 2026 la Mesa Directiva de la Comisión designó a los ponentes para adelantar su estudio. La ponencia para tercer debate fue radicada el 15 de mayo de 2026 y aprobada por la Comisión Cuarta del Senado el 9 de junio de 2026.

Una vez surtido el trámite en comisión, la ponencia para último debate en la Plenaria del Senado fue radicada el 10 de junio de 2026 e incluida en el orden del día de la sesión plenaria del 16 de junio de 2026. Sin embargo, la iniciativa no alcanzó a ser discutida dentro del tiempo disponible durante el período legislativo, por lo que no culminó su trámite antes del cierre de la legislatura y fue archivada por vencimiento de términos.

3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PROYECTO

La regla fiscal en Colombia se estableció como un mecanismo para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, tanto a nivel nacional como territorial. Su evolución refleja los esfuerzos por mejorar la disciplina fiscal y la eficiencia del gasto público en los distintos niveles de gobierno. El proceso de descentralización en Colombia, formalizado con la Constitución de 1991, no ha avanzado de manera suficiente en materia presupuestal ni administrativa, limitando a las entidades territoriales en sus capacidades y generando una alta dependencia por las transferencias y las medidas del orden nacional. El marco constituido ha buscado establecer de manera muy general las competencias de los entes territoriales, aunque sin financiación, pero también evidenció las posibilidades de fortalecimiento en capacidades en la gestión financiera, especialmente en el control del gasto y la acumulación de deuda. Durante esta etapa, la legislación buscó establecer criterios básicos de sostenibilidad, aunque no se implementaron reglas fiscales específicas, ni se crearon fuentes de ingresos para las entidades territoriales que fortalecieron sus capacidades y su autonomía.

Por medio de las Leyes 358 de 1997 y la Ley 617 de 2000 el país implementó medidas para controlar los déficits fiscales de los entes territoriales a través de restricciones a sus niveles de endeudamiento, de gasto en el servicio de la deuda y sus gastos de funcionamiento. La norma igualmente introdujo límites al gasto operativo y vinculó la capacidad de endeudamiento al nivel de ingresos corrientes. Esto marcó el inicio de un enfoque más estructurado para fomentar la sostenibilidad fiscal.

La Ley 1473 de 2011, que estableció la regla fiscal a nivel nacional, influyó en el desarrollo de marcos fiscales en los territorios. Aunque la ley se centró en el gobierno central, impulsó la discusión sobre la necesidad de reglas fiscales explícitas para los departamentos y municipios. Esto llevó al diseño de herramientas como los Planes de Saneamiento Fiscal y Financiero para entes con dificultades financieras.

Con la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018) se promovieron criterios de sostenibilidad financiera más estrictos para los territorios. La normatividad buscó garantizar que los recursos de las regalías, transferencias y

créditos fueran gestionados bajo principios de responsabilidad fiscal. Asimismo, se introdujeron herramientas como los indicadores de sostenibilidad y la vigilancia más estricta por parte del Ministerio de Hacienda y la Contraloría.

La implementación de las condiciones fiscales a nivel territorial enfrenta retos como la baja capacidad técnica en muchos municipios, la dependencia de ingresos de fuentes como regalías y transferencias (especialmente del Sistema General de Participaciones -SGP), y las presiones fiscales generadas por fenómenos externos, como la pandemia de COVID-19 y las modificaciones desde el orden nacional a rentas cedidas. A partir de esto los territorios han tomado las medidas de fortalecimiento y responsabilidad que han permitido a la fecha cumplir las condiciones normativas vigentes. Igualmente, estos desafíos han impulsado discusiones sobre ajustes normativos que fortalezcan el marco fiscal territorial, en sintonía con las metas de desarrollo sostenible y equidad regional.

Las reformas a la regla fiscal territorial en Colombia deben evolucionar de un enfoque centralista en la contención del gasto hacia una visión integral de sostenibilidad y responsabilidad fiscal que reconozca las capacidades de los territorios. No obstante, persisten desafíos para su efectiva implementación, lo que plantea la necesidad de continuar fortaleciendo la capacidad institucional en los territorios y adaptando las normas a las realidades económicas y sociales cambiantes del país.

4. MARCO NORMATIVO

Una regla fiscal es una restricción a largo plazo sobre el comportamiento de las finanzas públicas, y que se encuentra establecida en el marco legal de un país. En este contexto, el gobierno tiene la tarea de definir la política fiscal, incorporando la regla fiscal como un mecanismo que limita el gasto y la deuda, buscando asegurar la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica. Esta regla se materializa mediante restricciones a los valores que pueden tomar indicadores clave como el balance presupuestal, el gasto, la deuda o cualquier otro agregado fiscal relevante.

La regla fiscal actúa a través de indicadores y mecanismos institucionales, apoyados en procedimientos presupuestarios rigurosos (hard budget constraints), los cuales imponen "límites numéricos" o cuantitativos. El objetivo principal de estos límites es contener la expansión del gasto público, garantizando así la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda. En este sentido, la regla fiscal se presenta como un instrumento anticíclico que, a largo plazo, contribuye a evitar presiones inflacionarias y fiscales, especialmente durante los períodos de expansión económica, contribuyendo a la sostenibilidad fiscal y al suavizamiento del ciclo económico.

La literatura fiscal sugiere que los modelos de reglas fiscales operan utilizando

múltiples indicadores numéricos. Esto permite mitigar los riesgos asociados con reglas únicas y aporta flexibilidad para enfrentar variaciones en el ciclo económico. Simultáneamente, introduce mecanismos de corrección automática, como los “frenos de mano” o *debt brakes*, que limitan el crecimiento desmedido de la deuda pública. Además, se contemplan cláusulas de escape que se activan durante crisis fiscales, a diferencia de los modelos que utilizan indicadores nominales rígidos, los cuales, en situaciones de crisis, requieren de la suspensión o flexibilización de las normas.

En este sentido, las reglas fiscales más comunes se basan en la fijación de límites sobre la deuda, el balance presupuestal, el gasto, y, en algunos casos, sobre los ingresos del gobierno. En cuanto al gasto, por ejemplo, el indicador relacionado con los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales se ajusta a las dinámicas propias de cada entidad, como lo establece la Ley 617 de 2000.

El Gobierno colombiano adoptó una regla fiscal en 2011, la cual fue reformada y adoptó su estructura actual en 2021, cuya finalidad es asegurar la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano y largo plazo y contribuir a la estabilización del ciclo económico. Esta regla se orienta a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas del Gobierno Nacional Central, mediante un límite de deuda neta del 71% del Producto Interno Bruto (PIB), con un “ancla” que sitúa la deuda neta en el 55% del PIB. Esta metodología permite manejar el comportamiento fiscal de manera que el gobierno cuente con un margen de maniobra para enfrentar choques económicos sin sobrepasar el límite de deuda establecido. Asimismo, se considera el concepto de “Balance Primario Neto Estructural” (BPNE) como la meta operativa de corto plazo, vinculada al balance fiscal, para materializar las restricciones de la regla fiscal. Las metas que se fijan sobre este indicador son una función del nivel de deuda, buscando que ésta converja hacia su nivel ancla cuando se desvíe de este nivel.

En cuanto a la deuda pública de los entes territoriales, la Ley 358 de 1997, modificada por el artículo 30 de la Ley 2155 de 2021, establece límites cuantitativos para el endeudamiento de las entidades territoriales. De acuerdo con estos indicadores, la relación entre el pago de intereses sobre el ahorro operacional no puede superar el 60%, y la razón deuda sobre ingresos corrientes debe ser inferior al 100%. Estas limitaciones aseguran que las entidades territoriales sólo accedan al crédito si pueden cumplir con el pago de sus obligaciones financieras.

Finalmente, las provisiones de los pasivos contingentes, que incluyen las obligaciones pensionales y otras responsabilidades fiscales, forman parte del riesgo fiscal que debe ser evaluado por las autoridades. Estos pasivos, que el Estado asume como garantía, deben ser considerados dentro de los indicadores de la regla fiscal, a fin de reflejar el nivel de riesgo que podría generar costos adicionales en la operación del gobierno.

5. EXPOSICIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa tiene por objeto expedir normas orgánicas en materia de disciplina fiscal territorial, adoptar y definir el contenido de una regla fiscal de carácter subnacional con el propósito de implementar la autonomía establecida en la constitución, desarrollar la capacidad fiscal e institucional y establecer las condiciones para la estabilidad macroeconómica de las entidades territoriales.

En términos generales, el objetivo de una regla fiscal es asegurar que los formuladores de la política fiscal diseñen instrumentos dirigidos a asegurar la sostenibilidad fiscal, fortalecer la transparencia presupuestal y fiscal, y proveer al mercado financiero con el mensaje de que las instituciones presupuestarias se hallan en una senda correcta de política fiscal. En la actualidad los gobiernos subnacionales dan aplicación a un compendio de indicadores en materia de gasto, endeudamiento, saneamiento fiscal y provisiones, lo que conocemos como “paraguas fiscal”. Así mismo, para estos niveles de gobierno la Ley define la realización del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) como un mecanismo de planeación financiera en el mediano plazo. No obstante, este no es una herramienta vinculante para la elaboración de los Planes de Desarrollo y los Planes Plurianuales, por lo que su uso está limitado a ser un marco de referencia. De esta forma, con el propósito de robustecer la planeación fiscal y financiera de los gobiernos subnacionales desde la base, este proyecto de Ley pretende, entre otras cosas, darle carácter vinculante al MFMP.

La regla fiscal territorial propenderá por la estabilidad de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales, reconociendo la autonomía que les consagra la Constitución Política de Colombia y la diversidad de las capacidades propias de cada territorio. Por lo anterior, los indicadores de la regla fiscal deben estar incorporados en el MFMP.

Respecto al MFMP, el proyecto de Ley le brinda carácter vinculante y lo constituye como el principal instrumento y marco de referencia de la política fiscal que, entre otros aspectos, compila las metas indicativas de balance primario para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, estima los pasivos contingentes que afectan la estabilidad financiera de las entidades territoriales, incluye el costo de los beneficios tributarios y proyecta los niveles máximos de gasto de los principales componentes del presupuesto.

5.1. Generalidades Reglas fiscales

5.1.1. Qué es una regla fiscal

En la normatividad de los distintos países las reglas fiscales se establecen como una restricción de largo plazo sobre el comportamiento de las finanzas públicas, que se expresa en términos de un indicador de resultado como el balance presupuestal, el gasto y/o la deuda. Para cumplir este rol, la regla fiscal actúa mediante indicadores e instituciones fiscales, así como procedimientos presupuestales (*hard budget constraints*) requeridos para su implementación los que, para efectos operativos, vinculan la regla a “límites numéricos”¹ o cuantitativos. El rol de estos límites es el de imponer una restricción de largo plazo en la política fiscal, fijando cortapisas en los agregados presupuestales, que les permite operar como instrumento contracíclico para contener presiones en la expansión del gasto y asegurar la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda².

De esa manera, el objetivo de la regla fiscal es asegurar que los formuladores de la política fiscal diseñen e implementen instrumentos dirigidos a asegurar la sostenibilidad fiscal, fortalecer la transparencia y proveer el mercado financiero con el mensaje de que las instituciones presupuestarias se hallan en una senda correcta de política fiscal³.

5.1.2. Tipos de Regla Fiscal

Para cumplir con el objetivo descrito, una regla fiscal puede expresarse en cuatro diferentes tipos relacionados con el balance presupuestal, el gasto, la deuda y el ingreso, que imponen límites en cada uno de los correspondientes agregados macroeconómicos con incidencia en las instituciones presupuestales⁴, conforme se muestra en la tabla 1 siguiente:

Tabla 1
Tipos de Regla fiscal

¹Braun, M., Tommasi, M. Fiscal Rules for Subnational Governments. Some organizing principles and Latin American experiences. Paper prepared for the IMF/World Bank Conference Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies. Oaxaca, Mexico, February 14 – 16, 2002. Pág. 2.

² Restrepo Bernal, M. Public Debt Dynamics, Primary Deficits and Fiscal Rules. Universidad de los Andes. Bogotá. D.C. 2019. Pág. 3.

³ Davoodi H. R., P. Elger, A. Fotiou, D. Garcia-Macia, X. Han, A. Lagerborg, W.R. Lam, and P. Medas. 2022. “Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic”, IMF Working Paper No.22/11, International Monetary Fund, Washington, D.C

TIPO	CONTENIDO
Balance presupuestal	Impone un límite en la diferencia entre los ingresos y los gastos totales, usualmente establecido como un porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). La ventaja de este tipo de reglas es que se focaliza en factores que pueden ser controlados a través de la maniobrabilidad de la política fiscal (en el ingreso y en el gasto), permitiendo a los formuladores de política ser efectivos en preservar o alcanzar la sostenibilidad de la deuda. Sin embargo, la regla de balance presupuestal puede incentivar lo que se conoce como “contabilidad creativa” (creative accounting), en la cual el gasto es ajustado en orden a alcanzar el objetivo o límite fiscal.
Gasto	Corresponde al límite total del gasto corriente o primario, que pueda aplicarse sobre el gasto real o nominal y que es usualmente fijado en términos absolutos o como tasas de crecimiento. Esta regla sobre el gasto tiene tasas elevadas de cumplimiento que otro tipo de reglas fiscales por cuanto estas reglas limitan una parte del presupuesto sobre la que el gobierno tiene un mayor margen de control. Adicionalmente son fáciles de entender por los formuladores de política y por el público en general. De este modo, fijando límites al gasto operacional, la regla controla la mayoría de los conceptos discrecionales en materia de gasto y de esa manera corrige la tendencia al déficit. Sin embargo, esta regla no puede influenciar directamente el balance fiscal o la deuda pública y puede incentivar a los gobiernos a reducir gastos productivos en lugar de gasto corriente, que es políticamente menos difícil de adoptar.
Deuda	Esta regla es usada cuando el principal objetivo es hacer que el stock de deuda converja a cierto valor o limitarlo a determinado nivel. La ventaja de las reglas de deuda pública consiste en que son fáciles de interpretar por los formuladores de política y el público en general, principalmente por su indicador de stock como límite. La desventaja es que carece de nivel óptimo de relación de deuda, lo que limita la efectividad de la regla. En adición, la relación de deuda es influenciada por otros factores que no se hallan bajo el control del Gobierno como el crecimiento

	del PIB, la tasa de cambio o el crecimiento de la población, entre otros.
Ingreso	A diferencia de los otros tipos de regla fiscal, la relacionada con el ingreso es “bidireccional”, significando que puede ser un piso o un techo fijado sobre el total del ingreso del Gobierno. Cuando la regla recae sobre el ingreso, expresada como un piso, su objetivo es incentivar el recaudo de los ingresos. Por su parte, cuando es expresada como un techo, está dirigida a prevenir excesivas cargas tributarias. Adicionalmente, este tipo de regla tiende a ser procíclico por cuanto puede requerir incentivos tributarios en tiempos difíciles para alcanzar el piso y limitar la movilización del ingreso e incentivar ahorros en tiempos superavitarios debido al techo. Más aún, las reglas sobre el ingreso no tienen un vínculo directo con la sostenibilidad de la deuda y, de ese modo, son insuficientes para asegurar o incrementar una amplia sostenibilidad fiscal en sí misma.

Fuente: Restrepo Bernal, M. Public Debt Dynamics, Primary Deficits and Fiscal Rules. Universidad de los Andes. Bogotá. D.C. 2019. Pág. 4. (Traducción libre del autor).

Debe anotarse que, si bien cada una de estas reglas está dirigida a un diferente agregado presupuestal y son de diferente naturaleza, en su conjunto tienen como propósito común el de reducir el nivel de deuda pública como vía para alcanzar la consolidación fiscal y, en consecuencia, la sostenibilidad fiscal. Por ello confluyen para generar impacto en el rol del balance primario⁴ o presupuestal y en la dinámica de la deuda pública, particularmente si las reglas sobre el balance, la deuda y el gasto, concurren simultáneamente en un mismo modelo fiscal. Complementariamente, en la arquitectura institucional que soporta el diseño y funcionamiento de la regla fiscal, se incorpora la existencia de un consejo fiscal, cláusulas de escape y márgenes legales⁵ que permiten flexibilidad en la implementación de la regla sin debilitar su objetivo de política fiscal.

De este modo, la regla avanza en un ciclo de sostenibilidad de largo plazo de la política fiscal, previendo costos incrementales para mitigar incentivos de salida para eludir su aplicación y preservando el espacio fiscal para maniobrar en caso de choques o comportamientos exógenos cíclicos con incidencia en los indicadores

⁴ El balance primario es el saldo fiscal general, excluyendo los pagos de intereses netos sobre la deuda pública que permite visibilizar en qué medida los gobiernos pueden cumplir con sus obligaciones sin necesidad de endeudamiento

⁵ Las cláusulas de escape no afectan la posición cíclica del gasto público siempre que no conlleven un relajamiento de la regla fiscal que incremente el déficit y simultáneamente se acompañe con una reducción en las bases tributarias.

fiscales⁶. El carácter intertemporal de la regla facilita, adicionalmente, la implementación de “cláusulas de escape” que, en un ciclo fiscal, flexibilizan la restricción cuantitativa de modo que “en un año puede aumentar el déficit, con el fin de hacer inversiones para el año siguiente”⁷. En este orden, el carácter cuantitativo o numérico de los indicadores, que corresponden a “valores nominales”, facilita corregir “problemas subyacentes” en la operación de la regla, dado que “son sencillos y transparentes en su diseño y ejecución y su monitoreo y control es, igualmente, sencillo y nominal”⁸.

5.1.3. Componentes Regla Fiscal

En el contexto de la descripción elaborada, la regla fiscal se visualiza como una restricción permanente en la política fiscal a través de límites numéricos o agregados presupuestales, con el propósito de contener la expansión del gasto y asegurar responsabilidad fiscal y sostenibilidad de la deuda pública. Con este propósito, la regla fiscal enlaza los componentes que se muestran en la tabla 2 siguiente:

Tabla 2
Contexto Componentes Regla Fiscal

COMPONENTE	CONTENIDO
Sobre la deuda	Dispone un explícito límite sobre el stock de la deuda pública.
Sobre el gasto	Dispone unos indicadores cuantitativos o porcentuales en relación con los conceptos del gasto, dentro de los que se destaca la imposición de un límite total del gasto sobre el gasto corriente, bien sea estableciendo un techo en su crecimiento o vinculándolo a una tasa relevante del PIB.
Sobre el balance presupuestal	Tiene como propósito restringir el tamaño del déficit y en consecuencia controlar la evolución de la relación en el crecimiento de la deuda pública. En este componente, la regla de balance presupuestal puede soportarse en un ciclo económico ligado a una regla de balance

⁶Restrepo Bernal, M. Public Debt Dynamics, Primary Deficits and Fiscal Rules. Universidad de los Andes. Bogotá. D.C. 2019. Págs. 4, 5, 7, 8 y 16.

⁷González J. I. *A propósito de la regla fiscal*. En Revista Planeación & Desarrollo. Departamento Nacional de Planeación. Diciembre 2023. Bogotá D.C. Pág. 9.

⁸El ejemplo en Colombia, a nivel subnacional, está relacionado con la verificación de los indicadores máximos de gasto corriente sobre ingresos corrientes, previstos en la Ley 617 de 2001 como límite máximo a los gastos de operación o funcionamiento de una entidad territorial, con la excepción notable introducida por el Decreto 678 de 2020 que autorizó la ampliación del límite de gasto de funcionamiento para las entidades territoriales durante la pandemia del COVID-19.

	presupuestal estructural.
--	---------------------------

Fuente: Guerguil, M. Fiscal Rules and Small States: A Brief Overview. International Monetary Fund. 2013. (Traducción libre del autor)

5.1.4. Variables que considerar

Considerando el tratamiento con el que la literatura fiscal especializada reviste a las reglas fiscales en relación con sus objetivos, tipos y componentes, puede avanzarse en la consideración que las principales características de una regla de esta naturaleza deben referirse a las variables sintetizadas en la tabla 3 siguiente:

Tabla 3
Variables Generales de una regla fiscal

CARACTERÍSTICAS	RELACIÓN
Objetivo o Techo	¿Qué objetivo tiene la regla? Por ejemplo, un límite numérico sobre la relación del déficit sobre el Producto Interno Bruto (PIB)
Período efectivo	¿Hasta cuándo la regla es aplicable? Se argumenta que es importante para la regla ser efectiva durante un período relativamente largo
Instrumentos normativos	¿La regla está escrita en la Constitución? ¿Es una ley? ¿Un tratado internacional?
Nivel de gobierno	¿La regla aplica para el Gobierno central, subnacional o todos los niveles de gobierno?
Sanciones por no cumplimiento	¿Cuál es el costo de transgredir la regla? ¿Existe una específica sanción financiera judicial? O ¿el costo es simplemente reputacional?

Fuente. Braun, M., Tommasi, M. Fiscal Rules for Subnational Governments. Some organizing principles and Latin American experiences. Paper prepared for the IMF/World Bank Conference Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies. Oaxaca, Mexico, February 14 – 16, 2002. Pag. 15. (Traducción libre del autor).

Adicionalmente, dentro del menú de las características de una regla fiscal, debe valorarse el efecto que el diseño institucional pueda tener en sus objetivos de sostenibilidad fiscal, con lo que el modelo organizacional que la soporta es una condición necesaria para que los indicadores fiscales operen de manera eficiente. De este modo, un elemento esencial para determinar si la regla puede ser un mecanismo efectivo para alcanzar disciplina fiscal y estabilidad macroeconómica, es el nivel de cobertura gubernamental que le facilite su modelo institucional y de operación. Debe considerarse, sin embargo, que una regla numérica que recae sobre los agregados como el balance presupuestal, el gasto o el stock de deuda, por su carácter cuantitativo, presiona un “sesgo procíclico que dificulta para las

autoridades hacendarias el manejo macroeconómico”⁹. A ello se agrega que la combinación simultánea de indicadores sobre estos agregados dificulta la medición del balance respecto de la dinámica de indicadores que responden más a la disciplina del mercado, como es el caso de la deuda, lo que sugiere que tener más de un indicador en operación simultánea puede resultar aún más complejo para la medición del balance primario¹⁰.

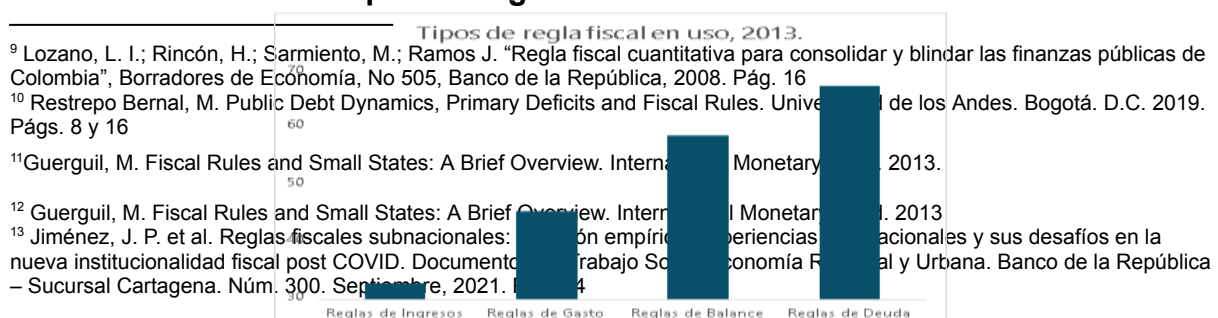
Debe agregarse, además, que la restricción cuantitativa en el balance resulta sensible cuando el gobierno demanda provisión de infraestructura pública que se afecta si no incurre en financiamiento soportado en déficit, aspecto que, a nivel de experiencia con reglas fiscales europeas, conlleva la introducción de un mercado por “permisos de déficit”. En este orden, no resulta sorprendente que la literatura fiscal especializada señale que el componente numérico de la regla puede, además, inducir efectos marginales imprevistos como “contabilidad creativa” (creative accounting), la compresión de la inversión pública y el gasto social y, por ende, reducir transparencia de la información fiscal¹¹.

5.1.5 Operación

La literatura fiscal señala que diversos modelos fiscales operan con más de un indicador numérico con el objetivo de mitigar los pros y contras de reglas individuales o únicas y facilitar la adopción complementaria de indicadores que proveen flexibilidad para enfrentar cambios en el ciclo económico, pero de manera simultánea, introducir mecanismos de corrección automática o “frenos de mano” (debt brakes) para contener la expansión de la deuda pública¹². Estos modelos fiscales prevén, además, cláusulas de escape que se activan en períodos de crisis fiscal, en contraste con modelos que priorizan indicadores nominales o rígidos y que, por ende, se hallan abocados, durante estos mismos períodos, a “suspender o flexibilizar las normas existentes”¹³.

Lo señalado permite ilustrar los tipos de regla fiscal de mayor uso que se refieren, en su orden y de manera lineal, a los límites sobre la deuda, los que recaen sobre el balance y el gasto y, en último lugar, los relacionados con el ingreso, conforme se muestra en la gráfica 1 siguiente:

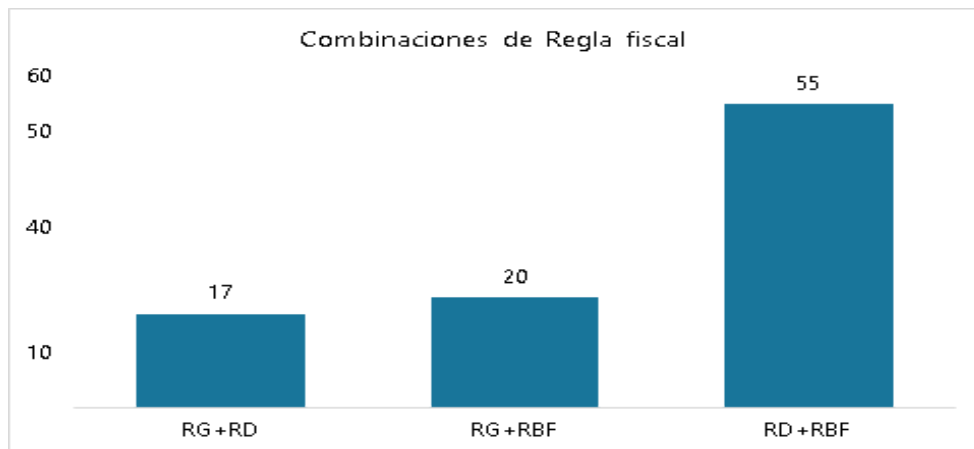
Gráfica 1.
Tipos de regla de más frecuente uso



Fuente: Guerguil, M. Fiscal Rules and Small States: A Brief Overview. International Monetary Fund. 2013.

Igualmente, la literatura aporta evidencia acerca de las combinaciones de reglas fiscales más comunes implementadas de manera simultánea por diversos modelos fiscales, dentro de las que se destacan la combinación entre reglas sobre la deuda con el balance, gastos con el balance y gastos con la deuda, conforme se muestra en la gráfica 2:

Gráfica 2.
Tipos de regla implementadas en combinación



Considerando el contexto desarrollado, resulta natural identificar el rol de la regla fiscal “como una restricción legal sobre el gasto o sobre la acumulación de deuda por parte del sector público”¹⁴, que se soporta en indicadores cuantitativos que representan condiciones numéricas que operan como una restricción presupuestal intertemporal para alcanzar objetivos cuantificables de desempeño fiscal, “por lo general asociados al balance, al nivel del gasto y/o al nivel de endeudamiento”¹⁵. Es decir, la regla descansa en el concepto de “equilibrio presupuestal o límites al déficit”¹⁶, que corresponde al equilibrio entre ingresos y gastos, en la que opera la excepción al financiamiento de la inversión con deuda pública (Golden rule).

5.1.6. Experiencias en la implementación

Desde el ángulo de la operación en la práctica, el análisis de la experiencia en la implementación de reglas fiscales, de manera particular en el “vecindario” latinoamericano, muestra avances consistentes con la tendencia expresada por la literatura fiscal. La revisión de estas experiencias revela que la implementación ha

¹⁴ Lozano, L. I.; Rincón, H.; Sarmiento, M.; Ramos J. “Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia”, *Borradores de Economía*, No 505, Banco de la República, 2008. Pág. 4.

¹⁵ Lozano, L. I.; Rincón, H.; Sarmiento, M.; Ramos J. “Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia”, *Borradores de Economía*, No 505, Banco de la República, 2008. Pág. 4.

¹⁶ Lozano, L. I.; Rincón, H.; Sarmiento, M.; Ramos J. “Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia”, *Borradores de Economía*, No 505, Banco de la República, 2008. Pág. 12

atravesado tres estadios evolutivos que consolidan su operación. En efecto, una “primera generación” de reglas, materializada durante el período 1997 a 2003, expresada en indicadores y límites cuantitativos, tuvo como objetivo la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo mediante la intervención en la “trayectoria de la deuda pública.”¹⁷.

Una “segunda generación”, extendida durante el período 2003 a 2009, agregó al criterio cuantitativo la “separación entre gasto corriente y el gasto de capital, la asignación de este mismo gasto entre funciones específicas del estado y la diferenciación entre déficit efectivo y estructural”¹⁸, lo cual avanzó una dimensión cualitativa en la implementación de la regla. En esta línea evolutiva, la “tercera generación” se moviliza en la consecución de la sostenibilidad fiscal a través de un “estándar”, “cuyo cumplimiento se expresa en un juicio ex-post emanado de un cuerpo colegiado designado para tal efecto”¹⁹. lo cual sitúa el énfasis en el modelo institucional que soporta la implementación de la regla fiscal. Es decir, la evolución en la implementación de la regla fiscal se extiende a la cobertura institucional movilizándose del enfoque estrictamente fiscal a través de la determinación de indicadores cuantitativos o cualitativos como restricciones fiscales, a una visión asociada a los cambios en el ciclo económico. Se trata de un agregado importante en la evolución conceptual que soportó, a nivel colombiano, la actualización de la regla fiscal nacional, conforme se desarrolla en la sección siguiente.

Estas experiencias en el terreno latinoamericano que registran países con organización política de carácter unitario y centralizado, evidencian, según la literatura fiscal, que los objetivos de las reglas fiscales se focalizan en el nivel nacional mediante el control de los agregados asociados al balance, el gasto y la deuda como reflejo de la composición en el recaudo del ingreso y la generación de gasto que, a nivel subnacional, es restringida y que, espontáneamente, materializan un desequilibrio fiscal vertical entre niveles de gobierno pero que, como contrapartida, permiten reflejar niveles de gasto y de endeudamiento relativamente reducidos. En este sentido, la literatura muestra que la regulación de la regla fiscal avanza en un enfoque elaborado alrededor de un indicador de deuda vinculado a la dinámica del PIB, más que sobre el gasto como indicador operacional (que es relevante a nivel subnacional), que permite orientar la política fiscal en el contexto de una adecuada cobertura institucional, aspecto sobre el cual ha avanzado la experiencia colombiana.

¹⁷ Jiménez, J. P. et al. Reglas fiscales subnacionales: Revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República – Sucursal Cartagena. Núm. 300. Septiembre, 2021. Pág. 6

¹⁸ Jiménez, J. P. et al. Reglas fiscales subnacionales: Revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República – Sucursal Cartagena. Núm. 300. Septiembre, 2021. Pág. 6.

¹⁹ Jiménez, J. P. et al. Reglas fiscales subnacionales: Revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República – Sucursal Cartagena. Núm. 300. Septiembre, 2021. Pág. 6

5.1.7. Regla Fiscal Nacional

Acorde con la experiencia internacional descrita, la regla fiscal adoptada desde 2011, a través de la Ley 1473 de 2011 y modificada por la Ley 2155 de 2021, por el Gobierno colombiano para el nivel nacional, tiende a dos objetivos macroeconómicos: “anclar” las expectativas de los agentes para garantizar la sostenibilidad de la deuda en el mediano y largo plazo, y “contribuir a la suavización del ciclo económico”²⁰. En este escenario, la regla fiscal está dirigida a garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno Nacional Central y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país²¹. Respecto de su contenido, la regla fiscal busca propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas mediante la fijación de un límite de deuda neta del 71% del PIB, para lo cual la adopta como concepto sustantivo, definido como la deuda total del Gobierno nacional, excluyendo sus activos financieros.

En consonancia con estos conceptos, el “ancla” de la deuda neta será del 55% del PIB, dirigido a facilitar un margen a la autoridad fiscal nacional para que, en caso de “choques”, la deuda neta no supere el límite fijado. De manera complementaria, la regla fiscal define metas anuales sobre el “Balance primario neto estructural” (BPNE)²², buscando generar una restricción sobre el déficit fiscal que sea complementaria al límite y el ancla de deuda. Con este propósito, la regla ata el comportamiento del BPNE al nivel de deuda, lo que permite implementar un mecanismo operativo que propenda por la convergencia de la deuda a su nivel ancla, cuando esta variable se desvíe de este nivel objetivo. De esta manera, vincular el límite de deuda al BPNE, “implica que a mayor deuda el gobierno tendrá menos espacio fiscal”²⁵.

Para este efecto, la regulación prevé que el BPNE no incorpore el efecto de los ciclos para facilitar que el Gobierno desahorre en desaceleraciones, ahorre en los períodos de aceleración económica y soporte gasto operacional con ingreso permanente, no coyuntural. La regla prevé, además, un límite de deuda neta que, si se supera, hace que el BPNE del Gobierno consolidado sea de 1,8% del PIB²³. Es decir, el BPNE induce y es el indicador que permite identificar y consolidar la disciplina fiscal en el diseño de la regla fiscal nacional.

5.2. Los indicadores territoriales

²⁰ Lozano, L. I. “La regla fiscal y su papel estabilizador en Colombia: ¿qué se vislumbra en los próximos años?”. Finanzas y Política Económica, Vol. 2, No. 1, enero - junio, 2010. Pág. 26.

²¹ Lozano, L. I. “La regla fiscal y su papel estabilizador en Colombia: ¿qué se vislumbra en los próximos años?”. Finanzas y Política Económica, Vol. 2, No. 1, enero - junio, 2010. Pág. 26.

²² Velasco, A. Comité Autónomo de la Regla Fiscal de Colombia. 14 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/eventos/xxxiv-seminario-regional-politica-fiscal>. Con acceso el 10 de febrero de 2024.

²³ Balance primario neto estructural: Equivale al balance primario neto del Gobierno nacional Central, excluyendo el efecto de las transacciones de única vez, el ciclo petrolero y el ciclo económico. El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) efectuará el cálculo de este balance. (Artículo 5, parágrafo 1, literal h), Ley 1473 de 2011.)

5.2.1. El "paraguas fiscal"

En el caso colombiano, los indicadores cuantitativos que conforman lo que, de manera informal la literatura, la documentación oficial y la esfera mediática etiquetan como “regla fiscal subnacional”, fueron implementados en respuesta al desbordamiento del gasto público territorial en la etapa final de la década de los noventa²⁴. En este sentido, se destaca la regulación del endeudamiento territorial²⁵ la provisión del pasivo pensional²⁶; la red pública hospitalaria y las universidades estatales; los límites al crecimiento del gasto corriente²⁷ y la adopción del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) como reglas de disciplina fiscal²⁸, entre otras disposiciones. La puesta en escena de este conjunto de indicadores cuantitativos situó a los gobiernos subnacionales en una senda de sostenibilidad fiscal, contribuyendo a la reducción de los niveles de deuda pública y de expansión del gasto público, con un margen promedio histórico, en el caso de la deuda, con niveles alrededor del 2% del PIB²⁹ y un comportamiento estable del resultado fiscal subnacional en el balance del Gobierno General y del Sector Público No Financiero (GGSPNF). Como característica general a este menú de indicadores cuantitativos puestos en la escena territorial, se anota que está construido alrededor de un límite de deuda y una regla sobre el gasto como un indicador operacional, sencillo³⁰ en su implementación y monitoreo.

5.3. Los indicadores territoriales

5.3.1. El "paraguas fiscal"

En el caso colombiano, los indicadores cuantitativos que conforman lo que, de manera informal la literatura, la documentación oficial y la esfera mediática etiquetan como “regla fiscal subnacional”, fueron implementados en respuesta al desbordamiento del gasto público territorial en la etapa final de la década de los noventa³¹. En este sentido, se destaca la regulación del endeudamiento territorial³² la provisión del pasivo pensional³³; la red pública hospitalaria y las universidades estatales; los límites al crecimiento del gasto corriente³⁴ y la adopción del Marco

²⁴ Velasco, A. Comité Autónomo de la Regla Fiscal de Colombia. 14 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/eventos/xxxiv-seminario-regional-politica-fiscal>.

²⁵ Ley 358 de 1997

²⁶ Ley 549 de 1999

²⁷ Ley 617 de 2001

²⁸ Ley 819 de 2003

²⁹ Arbeláez, M. A. et al. A Fiscal Rule to Achieve Debt Sustainability in Colombia. Coyuntura Económica: Investigación Económica Y Social. Volumen LI |. Diciembre de 2021 | pp. 13-35. Págs. 14 y 15

³⁰ Hauptmeier, S et al. Post-COVID fiscal rules: a central bank perspective. ECB Working Paper Series No 2656 / March 2022. Pág. 2.

³¹ Velasco, A. Comité Autónomo de la Regla Fiscal de Colombia. 14 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/eventos/xxxiv-seminario-regional-politica-fiscal>.

³² Ley 358 de 1997

³³ Ley 549 de 1999

³⁴ Ley 617 de 2001

Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) como reglas de disciplina fiscal³⁵, entre otras disposiciones. La puesta en escena de este conjunto de indicadores cuantitativos situó a los gobiernos subnacionales en una senda de sostenibilidad fiscal, contribuyendo a la reducción de los niveles de deuda pública y de expansión del gasto público, con un margen promedio histórico, en el caso de la deuda, con niveles alrededor del 2% del PIB³⁶ y un comportamiento estable del resultado fiscal subnacional en el balance del Gobierno General y del Sector Público No Financiero (GGSPNF). Como característica general a este menú de indicadores cuantitativos puestos en la escena territorial, se anota que está construido alrededor de un límite de deuda y una regla sobre el gasto como un indicador operacional, sencillo³⁷ en su implementación y monitoreo.

De manera complementaria, la literatura fiscal nacional destaca que el contexto normativo colombiano provee principios y reglas cualitativas y cuantitativas o de procedimiento de manejo fiscal, tanto a nivel constitucional como legal, aplicables a la gestión de las finanzas del Gobierno nacional y de las entidades territoriales³⁸. En su diseño, estos principios y reglas se hallan vinculados al balance presupuestal del sector central; la restricción cuantitativa del endeudamiento; el límite al crecimiento del gasto y la regularización de las fuentes del financiamiento estatal³⁹. En este sentido, la regulación constitucional prevé reglas asociadas a la definición de objetivos de mediano y largo plazo, los planes de inversión y las prioridades de acción a mediano plazo en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y su plan plurianual de inversiones⁴⁰, la gestión del ciclo del presupuesto general de la nación (PGN) que se materializa en normas orgánicas presupuestales⁴¹, que se extienden, con regulación propia, al Sistema General de Regalías (SGR)⁴²; la composición y uso del Sistema General de Participaciones (SGP) así como su seguimiento y control⁴³; el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales limitado a su capacidad de pago⁴⁴; la prohibición de créditos internos provenientes del Banco de la República al Gobierno nacional⁴⁵, con recursos de emisión monetaria⁴⁶, de manera principal⁴⁷ que, en su conjunto, constituyen el “paraguas

³⁵ Ley 819 de 2003

³⁶ Arbeláez, M. A. et al. A Fiscal Rule to Achieve Debt Sustainability in Colombia. *Coyuntura Económica: Investigación Económica Y Social*. Volumen LI | Diciembre de 2021 | pp. 13-35. Págs. 14 y 15

³⁷ Hauptmeier, S et al. Post-COVID fiscal rules: a central bank perspective. *ECB Working Paper Series No 2656 / March 2022*. Pág. 2.

³⁸ Lozano, L. I.; Rincón, H.; Sarmiento, M.; Ramos J. “Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia”, *Borradores de Economía*, No 505, Banco de la República, 2008. Págs. 24 y 25.

³⁹ Lozano, L. I.; Rincón, H.; Sarmiento, M.; Ramos J. “Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia”, *Borradores de Economía*, No 505, Banco de la República, 2008. Págs. 24 y 25.

⁴⁰ Artículo 339 y 341 de la Constitución Política

⁴¹ Artículo 352 de la Constitución Política

⁴² Artículo 361 de la Constitución Política

⁴³ Artículo 356 y 257 de la Constitución Política

⁴⁴ Artículo 364 de la Constitución Política

⁴⁵ Artículo 373 de la Constitución Política

⁴⁶ La excepción a esta regla se refiere a que se registre un acuerdo unánime por parte de la Junta Directiva del Banco de la República para el otorgamiento del crédito vía emisión monetaria. Esta regla se elude vía la compra por parte del Banco de la República, de Títulos de Tesorería (TES) de clase B, emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y administrados por el Banco de la República, que le permiten al Gobierno nacional obtener financiamiento de acuerdo con una tasa fija o variable, en denominación expresada en dólares o Unidades de Valor Real (UVR) y que debe pagar en los plazos pactados

⁴⁷ Lozano, L. I.; Rincón, H.; Sarmiento, M.; Ramos J. “Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia”, *Borradores de Economía*, No 505, Banco de la República, 2008. Págs. 24 y 25.

fiscal” con arreglo al que se ejercen las competencias nacionales en materia de política fiscal y subnacionales en materia de gestión de sus competencias fiscales.

En el plano legal, la “regla fiscal subnacional” abarca regulaciones relativas a la determinación de la capacidad de pago para acceder a operaciones de crédito público⁴⁸; límites en el crecimiento del gasto corriente, sobre la base de determinar categorías presupuestales⁴⁹; normas sobre disciplina fiscal y la adopción de un MFMP⁵⁰; la regulación de la anualidad y las vigencias futuras, tanto ordinarias como excepcionales y las constituidas en el marco de las asociaciones público privadas⁵¹; la regulación relativa a provisión de contingencias estatales, que incluye las pensionales, contractuales y judiciales⁵²; la regulación en el uso de los recursos del SGP y sus reglas de monitoreo, seguimiento y evaluación sobre su uso⁵³; la regulación relativa al uso y control de los recursos del SGR; las reglas relativas al saneamiento fiscal de manera principal.

5.3.2. La integración de indicadores

El citado contexto legal permite diagramar en la gráfica 3 la integración de los indicadores que conforman la "regla fiscal subnacional":

Las disposiciones que establecen regulaciones de carácter cuantitativo o cualitativo y que, en su conjunto, se agrupan en la etiqueta de “regla fiscal, se relacionan en la tabla siguiente:

:



Fuente: Federación Nacional de Departamentos.

Concepto	Naturaleza	vigencia	indicador	normativa
Gasto corriente	Cuantitativo/ Numérico/ Nominal	Anual	Relación entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación, de acuerdo con la categoría	De conformidad con lo establecido en la Ley 617 de 2000 y el Decreto 2106

⁴⁸ Conforme con la regulación contenida en las Ley 358 de 1997 y 2155 de 2021, así como el Decreto 1068 de 2015

⁴⁹ Conforme con la regulación dispuesta por la Ley 617 de 2000 y el Decreto 2106 de 2019

⁵⁰ Atendiendo la regulación contenida en las leyes 819 de 2003, 1955 de 2019 y 2294 de 2023

⁵¹ Conforme con la regulación contenida en el Decreto 111 de 1996; las Leyes 1809 de 2003, 1483 de 2011 y 15008 de 2012

⁵² Conforme con la regulación contenida en las Leyes 448 de 1998, 549 de 1999 y 1955 de 2019 y el Decreto 1068 de 2015

⁵³ Conforme con la regulación contenida en las Leyes 715 de 2000 y 1176 de 2007 y el Decreto 28 de 2008

			presupuestal de la entidad territorial.	de 2019.
Deuda pública	Cuantitativo / numérico / nominal	Por operación individual y stock	Relación intereses/ahorro operacional $\leq 60\%$ Relación saldo de la deuda/ingresos corrientes $\leq 100\%$.	Ley 358 de 1997 Ley 2155 de 2021 Decreto 1068 de 2015
Provisión	Cualitativo (1)	Porcentual	Pensional: Provisión del pasivo pensional. Contingencia: Provisión judicial.	De conformidad con lo dispuesto en la Ley 549 de 1999 y la Ley 448 de 1998.

5.3.3. Resultados de la implementación de indicadores vigentes

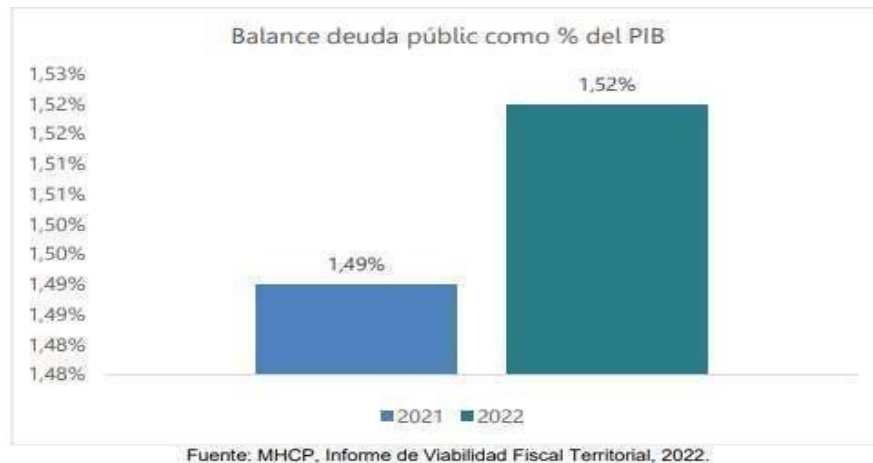
Los resultados en la implementación de los indicadores fiscales subnacionales se despliegan en dos dimensiones. La primera relacionada con el impacto del resultado fiscal de los gobiernos subnacionales en el consolidado del Balance del Gobierno General y del Sector Público No financiero (BGGSPNF), y, la segunda, los informes de comportamiento favorable que expresa el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en relación con el crecimiento de la deuda pública territorial. En relación con la primera variable, la tabla 5 siguiente muestra el resultado fiscal subnacional central en el BGGSPNF en la vigencia 2023 y la proyección 2024, lo que refleja su impacto positivo.

Tabla 5.
Balance del Gobierno General y del Sector Público No Financiero 2023 – 2024

SECTORES	\$MM		% del PIB		Diferencia
	2023*	2024*	2023*	2024*	pp
A. Gobierno Central	-58.753	-57.647	-3,7	-3,4	0,3
Gobierno Nacional Central	-69.543	-76.708	-4,3	-4,5	-0,2
Resto del Nivel Central	10.790	19.060	0,7	1,1	0,5
B. Gobiernos Regionales	-1.000	-1.000	-0,1	-0,1	0,0
Gobierno Regional	-1.000	-1.000	-0,1	-0,1	0,0

En la segunda variable, los resultados del MHCP muestran de manera general lo desplegado en la gráfica 4 siguiente.

Gráfica 4. Comportamiento deuda pública territorial



En su conjunto, los indicadores cuantitativos y cualitativos que conforman la “institucionalidad fiscal intergubernamental”, exhiben resultados positivos en el control de la expansión del gasto corriente y el crecimiento de la deuda pública.

Otras de las herramientas desarrolladas para monitorear la sostenibilidad y eficiencia fiscal territorial es el Índice de Desempeño Fiscal, desarrollado por el DNP, y ajustado en el marco de la Ley 2294 de 2023. Este índice en su medición para 2024 muestra que “Entre 2023 y 2024 el saldo de la deuda departamental disminuyó un 4,7%”, y “el servicio de la deuda disminuyó 2,2%, con mayor pago de amortizaciones y menor pago de intereses.” Esto es un claro reflejo de la responsabilidad fiscal que tienen las ET en sus finanzas. Lo anterior se acompaña con un elemento fundamental que es el hecho que “la inversión departamental creció 9,8%, destacándose el aumento del 56% en formación bruta de capital fijo y del 6% en inversión social”. Estos resultados se han obtenido a pesar de las restricciones presupuestales, el comportamiento del recaudo y las fuertes rigideces legales de los ingresos; pero son una muestra de la capacidad de los territorios para ser eficientes y la importancia de generar las condiciones para que continúen desarrollando sus capacidades y generando desarrollo local.

5.3.4. Las “fisuras” en el modelo

De manera consecuencial al relato normativo desarrollado en relación con los indicadores que conforman la “regla fiscal subnacional” y sus resultados, han avanzado discusiones en torno a la utilidad y eficacia de los indicadores, las cuales

pueden analizarse desde dos ángulos. De una parte, la confección de la regla fiscal y, de otra, sin ahondar en el detalle de las cifras que la soportan, una lectura particular de sus resultados. El primer ángulo de análisis sugiere la existencia de “fisuras” en el diseño normativo del modelo que, en su implementación, generan debilidades relativas a la reclasificación del gasto corriente como de inversión y su divorcio del MFMP. De esta manera, sin limitar su importancia en el balance del Gobierno General y del Sector Público No financiero (GGSPNF), los indicadores cuantitativos y cualitativos subnacionales presentan “fisuras” que limitan la consistencia de la información fiscal. Estas “fisuras” se resaltan en la gráfica 5 siguiente que muestra el modelo de “regla fiscal subnacional”:

Gráfica 5. Diagrama indicadores cuantitativos y cualitativos nivel subnacional



Fuente: Federación Nacional de Departamentos.

El segundo ángulo de análisis crítico sobre la eficacia de la regla fiscal se refiere al resultado cuantitativo o numérico de sus resultados. Desde este ángulo, si bien no hay discusión acerca de la eficacia del modelo fiscal, la literatura local señala que no hay correlación entre los indicadores de gasto y de endeudamiento porque obedecen a tratamientos y objetivos distintos, que informalmente se agregan para el análisis de la posición fiscal subnacional⁵⁴. El efecto de este “divorcio fiscal” se materializa en que los resultados del límite cuantitativo de gasto corriente⁵⁵, carece de efecto en el resultado del nivel de deuda territorial⁵⁶. Expresado de otra manera, las entidades territoriales, en particular las de categorías presupuestales robustas⁵⁷, no limitaron su acceso al mercado de crédito como resultado de la disminución en sus gastos corrientes, con lo cual no se incrementó el financiamiento con ingresos propios y, por el contrario, se avanzó en el financiamiento a través del crédito⁵⁸.

⁵⁴ Mahecha Ramírez. H. Y. Los límites de gasto en funcionamiento (ley 617), desincentivan el comportamiento de endeudamiento municipal. Tesis Maestría en Economía. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Bogotá, Colombia. 2023-I. Pág. 27.

⁵⁵ Dispuestos por la Ley 617 de 2000.

⁵⁶ El análisis se refiere al periodo comprendido entre el 2005 al -2019.

⁵⁷ Conforme con la regulación dispuesta por la Ley 617 de 2000 y el Decreto 2106 de 2019

⁵⁸ Mahecha Ramírez. H. Y. Los límites de gasto en funcionamiento (ley 617), desincentivan el comportamiento de endeudamiento municipal. Tesis Maestría en Economía. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Bogotá, Colombia. 2023-I. Pág. 27.

En este análisis, los resultados de la relación indicada son relevantes en la medida en que eventuales crisis financieras en el nivel subnacional que, por ejemplo, generen restricción en el acceso al mercado financiero y disminución del nivel de deuda pública, no se moderan con una flexibilización en el uso del indicador cuantitativo que establece límites numéricos al crecimiento de los gastos corrientes⁵⁹. Ello es aún más relevante si se considera que, conforme con los resultados fiscales exhibidos por el MHCP, las entidades territoriales se esfuerzan en preservar los límites máximos de gasto corriente, con lo cual la presión que se genere en el déficit corriente por una eventual restricción o desbordamiento en el financiamiento a través de crédito, estaría nominalmente cubierta con el “espacio fiscal” facilitado por el indicador sobre el gasto corriente pero sin considerar las “fisuras” que, en el componente cuantitativo en el gasto corriente exhibe el indicador operacional, asociadas a una reclasificación del gasto, la cual se encuentra soportada institucionalmente en diversos instrumentos programáticos adoptados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP)⁶⁰ y el MHCP⁶¹.

Si bien la contingencia indicada debe ser analizada por las calificadoras de riesgo, como paso previo para el endeudamiento territorial con el sector financiero⁶², el acceso al crédito se garantiza por parte del prestamista a través de garantías sobre rentas específicas de la respectiva entidad territorial y no el análisis consolidado de su posición fiscal, lo cual limita el alcance de este el análisis y corrobora el “divorcio fiscal” indicado entre los indicadores de gasto y deuda.

En esa línea, el indicador cuantitativo se limita a mantener el control en el gasto corriente, divorciado del control de la deuda que se traslada al prestamista vía calificación de riesgo. Ello refuerza la apreciación de que “no hay una transmisión directa en la restricción del gasto en funcionamiento hacia un menor endeudamiento por medio de un menor déficit fiscal”⁶³. El resultado efectivo de este distanciamiento fiscal entre los indicadores de gasto corriente y endeudamiento, se materializa en el hecho de que “las decisiones de endeudamiento que están tomando los municipios y los distritos, no están teniendo en cuenta las restricciones en el gasto de funcionamiento con respecto”⁶⁴ a sus ingresos corrientes, lo que conlleva a que “las entidades territoriales que tienen ingresos similares, difieren en la determinación de pagar los gastos actuales en el futuro o en la actualidad”⁶⁵. De este modo, los gastos

⁵⁹ Mahecha Ramírez. H. Y. Los límites de gasto en funcionamiento (ley 617), desincentivan el comportamiento de endeudamiento municipal. Tesis Maestría en Economía. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Bogotá, Colombia. 2023-I. Pág. 28.

⁶⁰ Departamento Nacional de Planeación (DNP). Manual de Clasificación Programático del Gasto Público. Febrero 2023. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA_WEB/Manual%20de%20clasificación.pdf.

⁶¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Manual de Clasificación Funcional del Gasto Público. Agosto 2023. Disponible en: https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER_064808%2F%2FIdcPrimaryFile&revision=latestreleased.

⁶² Conforme con la regulación contenida en las Leyes 358 de 01997 y 2155 de 2021. Y el Decreto 1068 de 2015

⁶³ Mahecha Ramírez. H. Y. Los límites de gasto en funcionamiento (ley 617), desincentivan el comportamiento de endeudamiento municipal. Tesis Maestría en Economía. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Bogotá, Colombia. 2023-I. Pág. 28

⁶⁴ Mahecha Ramírez. H. Y. Los límites de gasto en funcionamiento (ley 617), desincentivan el comportamiento de endeudamiento municipal. Tesis Maestría en Economía. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Bogotá, Colombia. 2023-I. Pág. 34

⁶⁵ Mahecha Ramírez. H. Y. Los límites de gasto en funcionamiento (ley 617), desincentivan el comportamiento de endeudamiento municipal. Tesis Maestría en Economía. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Bogotá, Colombia. 2023-I. Pág. 34.

corrientes estarán en un nivel inferior al límite de la restricción del indicador cuantitativo lo que evidencia que no hay un “enlace directo entre el gasto de funcionamiento y el financiamiento”⁶⁶. Adicionalmente, debe mencionarse que estos indicadores omiten la incorporación de “válvulas de escape que permitan adelantar un mayor gasto en momentos de bajo crecimiento económico”⁶⁷.

5.4. Pasivos contingentes de las Entidades Territoriales.

Los pasivos contingentes hacen parte del riesgo fiscal que deben asumir las finanzas públicas, estos deben estar calculados en torno al nivel de riesgo de que se produzcan eventos que resulten en costos agregados a la operación administrativa estatal, lo anterior implica una subvención oculta que debe tenerse en cuenta en el análisis fiscal, debido a que es el mismo estado quien actúa como garantía. Existen los pasivos contingentes directos e indirectos.

Tabla 7.
Matriz de riesgo fiscal.

Pasivos	Directos (Obligación, en cualquier caso)	Contingentes (Obligación si ocurre un hecho determinado)
Explicitos Pasivos del Estado establecidos por ley o por contrato	• Deuda soberana externa e interna (préstamos contraídos y valores emitidos por el gobierno central). • Gastos presupuestarios. • Gastos presupuestarios a largo plazo estipulados por la ley (sueldos y pensiones de los funcionarios públicos).	• Garantías del Estado para la deuda y obligaciones no soberanas contraídas a favor de niveles inferiores de gobierno y entidades de los sectores público y privado (bancos de desarrollo). • Garantías generales del Estado para diversos tipos de préstamo (préstamos hipotecarios, préstamos para educación, préstamos agropecuarios, préstamos a pequeñas empresas). • Garantías comerciales y cambiarias ofrecidas por el Estado. • Garantías del Estado a la inversión privada. • Sistemas de seguros del Estado (seguros de depósitos, ingresos de los fondos de pensiones privados, seguros de cosechas, seguros contra inundaciones, seguros contra riesgos de guerra).
Implicitos Obligación moral del Estado, que refleja presiones del público o de otros grupos	• Futuras pensiones estatales (diferentes de las pensiones de los funcionarios públicos), en caso de no estar contempladas por la ley. • Mecanismos de seguridad social, en caso de no estar contemplados por la ley. • Financiamiento de la atención médica futura, en caso de no estar contemplado por la ley. • Futuros costos recurrentes de inversiones públicas.	• Incumplimientos de los niveles inferiores de gobierno o entidades de los sectores público o privado en el pago de deudas y otras obligaciones no garantizadas. • Absorción de los pasivos de las entidades que se privatizan. • Quiebras de bancos (respaldo adicional al que ofrecen los seguros del Estado). • Quiebras de fondos de pensiones, fondos de empleo o fondos de la seguridad social no garantizados (protección al pequeño inversionista). • Incumplimiento del banco central en sus obligaciones. • Rescates a raíz de un cambio de sentido de las corrientes de capital privado. • Recuperación ambiental, socorro en casos de catástrofe, financiamiento de gastos militares.

Fuente: Polackova H. 1998, Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability

⁶⁶ Mahecha Ramírez. H. Y. Los límites de gasto en funcionamiento (ley 617), desincentivan el comportamiento de endeudamiento municipal. Tesis Maestría en Economía. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Bogotá, Colombia. 2023-I. Pág. 34

⁶⁷ Jiménez, J. P. et al. Reglas fiscales subnacionales: Revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República – Sucursal Cartagena. Núm. 300. Septiembre, 2021. Pág. 44

De acuerdo con la tabla 7, existen pasivos contingentes explícitos e implícitos, los cuales abarcan riesgos no siempre cubiertos con pólizas. Es por ello que las finanzas públicas deben establecer un proceso de delimitación del riesgo a través del cual se calcule el pasivo contingente. Ahora bien, esta racionalidad sobre los pasivos contingentes suele hacerse sobre las necesidades de corregir una falla de mercado; en este caso el Estado debería evaluar el riesgo contemplando la presencia de información imperfecta, información asimétrica o externalidades que puedan afectar el correcto funcionamiento de la administración. Para ello, los países usan estudios de valor de mercado y costo esperado dependiendo de la calidad de los datos para acceder a modelos cuantitativos y fijan porcentajes o tarifas plenas proporcionales al valor de la garantía.

De igual manera, la Contaduría General de la Nación dice: “las empresas como las entidades de gobierno tendrán que reconocer provisiones cuando se cumplan las siguientes condiciones: que exista una obligación presente (ya sea legal o implícita) como resultado de un suceso pasado; que sea probable que la entidad tenga que desprenderse de recursos que incorporen beneficios económicos (o potencial de servicio) para cancelar la obligación; y que pueda hacerse una estimación fiable del importe de la obligación” (Contraloría General de la Nación, 2013) De acuerdo con ello, las Entidades Territoriales, dentro de su responsabilidad fiscal deben acoger dentro de sus estimaciones, las provisiones sobre pasivos contingentes de acuerdo con el nivel de riesgo eventual al que se someterán, lo anterior en vista de la garantía que ofrece el sistema estatal.

5.5. Sobre las Vigencias Futuras.

El proyecto de ley incorpora varias modificaciones a las normas que determinan la forma en la que se deben expedir las vigencias futuras, para limitar rigideces e incentivos perversos que actualmente enfrentan las entidades territoriales para usarlas.

La Ley 819 de 2003 establece que para solicitar vigencias futuras ordinarias, se debe contar con una apropiación en la vigencia en la cual se realiza la solicitud del 15% de los recursos solicitados como vigencia futura. Sin embargo, aunque la norma no lo establece expresamente de esta manera, existe una interpretación de esta norma adoptada por la rama judicial y los entes de control según la cual este 15% de apropiación exigido en la vigencia en la cual se realiza la solicitud de vigencias futuras debe, además, ejecutarse en su totalidad. Esta interpretación introduce una rigidez que no se desprende de manera necesaria del texto legal y dificulta el uso de esta herramienta de planeación plurianual. Esto es particularmente cierto cuando se adelanta un proceso de contratación pública que se adjudica por un monto inferior al inicialmente contemplado, lo cual dificulta que se

pueda cumplir con este requisito de ejecutar en su totalidad este 15% de apropiación incorporado en el presupuesto de la vigencia en el cual se realiza la solicitud.

Dado lo anterior, se propone aclarar que el requisito se satisface con la existencia de la apropiación presupuestal correspondiente y el inicio de la ejecución del proyecto, tal como lo establece expresamente la Ley 819, sin que sea exigible su ejecución total, y siempre y cuando esta ejecución se respalde en el cronograma de ejecución física y el plan de flujo de caja del proyecto de inversión.

Por otro lado, actualmente la Ley 1483 de 2011 establece que, para efectos de los indicadores de endeudamiento establecidos en la Ley 358 de 1997, se deben descontar de los ingresos corrientes todas las vigencias futuras otorgadas con cargo a estos recursos, sin importar si estas vigencias futuras corresponden a gastos recurrentes o no recurrentes. Esta disposición genera un desincentivo injustificado al uso de las vigencias futuras como un instrumento de planeación financiera plurianual, que organiza de mejor manera la ejecución del gasto en torno a la anualidad presupuestal y genera eficiencias en los procesos de contratación pública. Esto es particularmente cierto en relación con las vigencias futuras que se otorguen para financiar gastos recurrentes u operativos. Este desincentivo se genera ya que el otorgamiento de estas vigencias futuras reduce el espacio fiscal disponible para contraer endeudamiento, a pesar de que atiende gastos recurrentes o estratégicos, los cuales, al financiarse con vigencias futuras, permiten eficiencias en planeación, costos y ejecución.

Considerando lo anterior, se propone limitar dicho descuento a las vigencias futuras que respalden gastos distintos a los de funcionamiento o a ciertos gastos recurrentes y de inversión claramente identificables, como por ejemplo vigilancia, aseo, PAE o custodia documental.

Finalmente, este proyecto de ley contempla la inclusión de un mecanismo especial de vigencias futuras para la transición de gobierno que busca solucionar una dificultad recurrente en las entidades territoriales relacionada con la continuidad de la prestación de servicios esenciales específicos y de la operación administrativa durante el cambio de administración. Bajo el marco normativo actual, las restricciones para comprometer recursos del siguiente periodo de gobierno generan, en muchos casos, interrupciones en contratos esenciales, la generación de reservas presupuestales y retrasos en procesos administrativos y riesgos para la continuidad de programas y servicios que requieren ejecución permanente.

Esta situación afecta particularmente la contratación de servicios, entre otros, de vigilancia, aseo, programa de alimentación escolar, cafetería, arrendamiento de inmuebles, digitalización, organización de archivos o custodia documental. En la práctica, la administración saliente enfrenta limitaciones para garantizar la

continuidad de estos procesos, mientras que la administración entrante requiere varios meses para adelantar procesos de planeación, estructuración contractual y aprobación presupuestal. Como resultado, se generan vacíos operativos, rezagos administrativos y, en algunos casos, riesgos para la adecuada prestación de servicios a la ciudadanía.

La propuesta reconoce que ciertos gastos y compromisos tienen una naturaleza continua y no pueden suspenderse únicamente por el cambio de período de gobierno. En ese sentido, se habilita de manera excepcional y limitada la autorización de vigencias futuras ordinarias que comprometan recursos del primer año de la siguiente administración, exclusivamente, y de forma específica, para garantizar la continuidad institucional y evitar afectaciones en la prestación de servicios públicos y en la gestión administrativa.

Adicionalmente, el artículo incorpora límites y salvaguardas orientadas a preservar la sostenibilidad fiscal y evitar un uso excesivo de esta herramienta. En particular, se delimita en el articulado su utilización a compromisos asociados a servicios como vigilancia, aseo, programa de alimentación escolar, cafetería, arrendamiento de inmuebles, digitalización, organización de archivos o custodia documental; se limita su ejecución al primer trimestre del nuevo gobierno; y se establece un tope máximo del veinte por ciento (20%) del presupuesto aprobado de la vigencia correspondiente. Estas condiciones permiten equilibrar la necesidad de continuidad institucional con el respeto por la autonomía y capacidad de decisión de la administración entrante.

Finalmente, la propuesta elimina la exigencia de declaratoria de importancia estratégica para este tipo de vigencias futuras, teniendo en cuenta que no se trata de nuevos proyectos de inversión de largo plazo, sino de mecanismos transitorios destinados a garantizar la continuidad de obligaciones esenciales y recurrentes durante el proceso de empalme gubernamental.

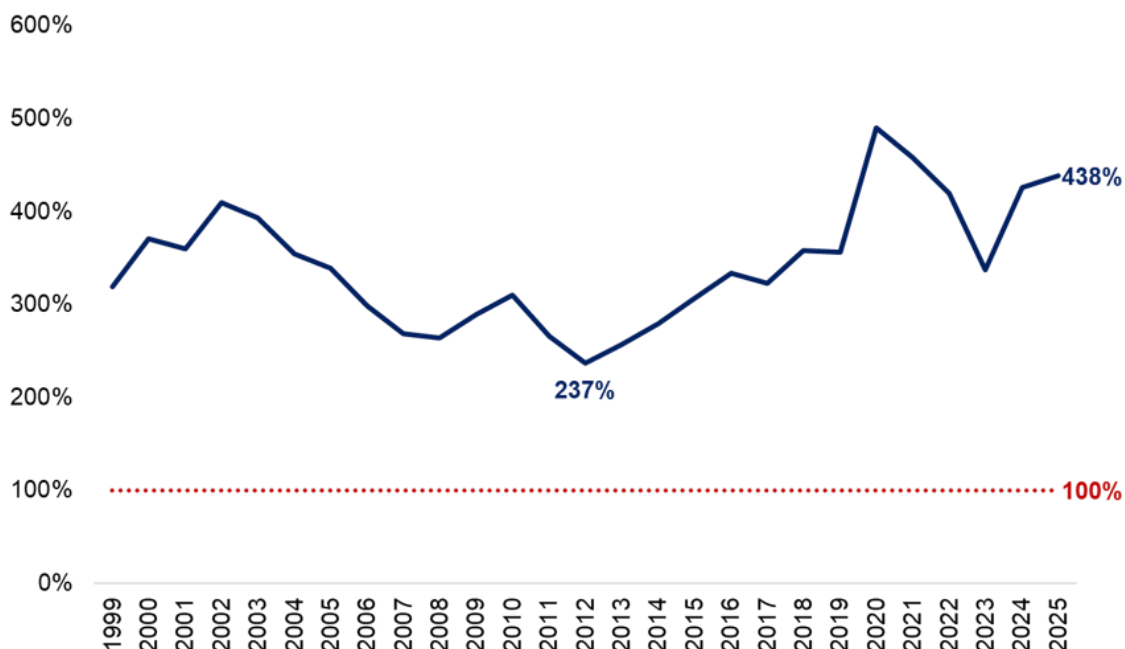
5.6. Modificación de los límites de endeudamiento y de la metodología usada para su cálculo

Las disposiciones vigentes de la Ley 358 de 1997 fueron diseñadas para prevenir escenarios de sobreendeudamiento territorial y preservar la capacidad de pago de departamentos y municipios. Ese propósito sigue siendo plenamente válido. Sin embargo, la experiencia de casi tres décadas de aplicación evidencia que el límite uniforme actualmente previsto para la relación saldo de la deuda/ingresos corrientes no distingue entre entidades con capacidades fiscales, institucionales y administrativas significativamente diferentes. En la práctica, una regla concebida para evitar comportamientos riesgosos termina restringiendo excesivamente a las entidades con mayor solidez fiscal y capacidad de recaudo.

Por esta razón, resulta razonable elevar el límite de endeudamiento para los departamentos y municipios de categoría especial, cuya estructura fiscal presenta características diferenciadas: ingresos amplios y diversificados, mayor participación de recursos propios, mejores capacidades administrativas y marcos de planeación fiscal más robustos. En estas entidades, la sostenibilidad de la deuda no depende únicamente de un umbral uniforme, sino también de la estabilidad de sus ingresos, su acceso a mejores condiciones de financiamiento y su capacidad institucional para ejecutar y monitorear proyectos complejos.

El nuevo límite de endeudamiento propuesto seguiría siendo sustancialmente inferior a la relación histórica entre deuda bruta e ingresos corrientes del Gobierno Nacional, que durante el siglo XXI ha superado ampliamente, alcanzando el 200% en 2012, cerró en 438% en 2025 y para 2026 proyecta no cumplir los límites planteados por el MHCP. Esto evidencia que el umbral actual del 100% resulta particularmente restrictivo para entidades territoriales con alta capacidad institucional y financiera.

Gráfica 6. Deuda bruta como porcentaje de los ingresos corrientes del Gobierno Nacional



Fuente: cálculos propios a partir de la información del Ministerio de Hacienda

La flexibilización propuesta también puede generar efectos macroeconómicos positivos. Según cifras del Ministerio de Hacienda, la deuda de las administraciones centrales de capitales y departamentos representó apenas el 2,4% del PIB en 2025, lo que evidencia un uso limitado del endeudamiento territorial como instrumento de

financiación de la inversión pública. Al mismo tiempo, los gobiernos locales representaron, en promedio entre 2020 y 2024, el 58% de la formación bruta de capital fijo del Gobierno General y el 35% de la inversión nacional en obras civiles.

Este ajuste cobra especial relevancia ante la caída progresiva de la inversión del gobierno nacional en distintos frentes durante los últimos años. Para el 2026, del presupuesto del gobierno nacional, se destina un 65,5% a funcionamiento, 18,4% para deuda y 16,1% de manera residual para inversión. Este último concepto cuenta con la determinación y priorización exclusiva de la nación, así como con destinaciones previas debido a vigencias futuras, lo cual impide impulsar proyectos estratégicos territoriales.

En 2024, la inversión en obras civiles equivalía apenas al 79% de su nivel de 2019 y pasó de representar el 5,5% al 2,7% del PIB nominal. En este contexto, ampliar el espacio fiscal de las entidades territoriales con mayor capacidad institucional permitiría impulsar proyectos estratégicos de transporte, movilidad, infraestructura social, mitigación del cambio climático y renovación urbana, con efectos positivos sobre productividad, empleo y crecimiento económico.

Adicionalmente, y como fue recomendado por la comisión del gasto y la inversión pública 2017) y la misión de descentralización (2024), es recomendable incluir los excedentes financieros y dividendos dentro de la base de ingresos corrientes para calcular los indicadores de endeudamiento. En muchos casos, estos recursos corresponden a flujos recurrentes asociados a participaciones patrimoniales del sector público territorial en entidades rentables, por lo que excluirlas subestima la capacidad real de generación de ingresos de algunas entidades territoriales.

En síntesis, la propuesta corrige una restricción uniforme que no refleja la heterogeneidad fiscal del país, preserva los controles de responsabilidad fiscal, habilita una mayor financiación de inversiones estratégicas y propende por la autonomía fiscal territorial de manera eficaz. Por ello, la modificación planteada no implica una relajación de la disciplina fiscal, sino un ajuste técnicamente justificado para hacerla más eficiente y consistente con la realidad fiscal de las entidades territoriales.

6. Impacto Fiscal

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y en consecuencia no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo la existencia de la necesidad de la garantía del Derecho Fundamental de la Libertad y el deber del Estado de proteger

la vida en condiciones dignas, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley.

7. Relación De Posibles Conflictos De Interés

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 1º antes mencionado, se encuentran:

- a) **Beneficio particular:** *aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;*
- b) **Beneficio actual:** *aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión; y el c) **Beneficio directo:** *aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”.**

Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas con el objeto y alcance del proyecto de ley.

De los Honorables Congresistas,

--	--

[illegible]

--	--