

Bogotá D.C., octubre 18 de 2024

Doctora  
**ANGELICA LOZANO**  
Senadora  
Congreso de la República  
Ciudad  
[angelica.lozano@senado.gov.co](mailto:angelica.lozano@senado.gov.co)

**Asunto: Respuesta a su solicitud de pronunciamiento y concepto sobre el proyecto de acto legislativo 437/24-Cámara, 18/24-Senado “Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.**

Apreciada Senadora,

En atención a la solicitud del asunto, recibida mediante correo electrónico el pasado 4 de octubre de 2024, damos respuesta, en primer lugar, a la solicitud de concepto del proyecto de acto legislativo 437/24-Cámara y 18/24-Senado, considerando que este ya se encuentra en discusión y que será citado a debate próximamente. El concepto sobre el segundo proyecto de acto legislativo incluido en su solicitud, 132/24-Cámara “Por medio del cual se modifican los artículos 332, 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia”, será enviado en un oficio aparte en los próximos días.

Sea lo primero recordar que las funciones y alcance del CARF, según lo dispuesto en la ley, incluyen el análisis de la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del gobierno general<sup>1</sup>. En este sentido, y teniendo en cuenta la importancia de identificar los posibles efectos que este tipo de iniciativas pueda tener sobre la sostenibilidad fiscal del país, realizamos un análisis sobre la iniciativa, que incluye: 1) la revisión de los objetivos del proyecto, 2) un balance de los análisis de la Misión de Descentralización sobre esta temática, 3) un análisis de impacto fiscal, 4) una revisión de los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) sobre el proyecto, 5) una revisión sobre aspectos relacionados con la capacidad institucional de las entidades territoriales, y, por último, en sexto lugar, sintetizamos unas conclusiones del análisis.

---

<sup>1</sup> Las funciones del CARF, según lo dispuesto en la Ley 1473 de 2011, modificada por la Ley 2155 de 2021, son:

- Pronunciarse sobre: El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el informe de cumplimiento de la regla fiscal; las proyecciones del Gobierno Nacional en materia macroeconómica y fiscal; la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del gobierno general; y el seguimiento a la cláusula de escape de la regla fiscal.
- Emitir concepto técnico sobre: El MFMP y el informe de cumplimiento de la regla fiscal; las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a la deuda del GNC; el cálculo de los ciclos petrolero y económico usados para la aplicación de la regla fiscal; y dar concepto previo a las transacciones de única vez.
- Efectuar análisis de consistencia entre: Las metas de la regla fiscal, el MFMP; el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP); el Presupuesto General de la Nación (PGN); el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) del Plan Nacional de Desarrollo (PND), respecto a los recursos del Gobierno Nacional; y el Plan Financiero.
- Proveer insumos técnicos para el cálculo del ciclo económico: el Producto Interno Bruto (PIB) tendencial y las elasticidades del recaudo al PIB.

## 1. Objetivos del Proyecto de Acto Legislativo 437-2024C y 018-2024S:

Este Proyecto de Acto Legislativo (PAL) plantea la necesidad de fortalecer la autonomía territorial e incrementar la participación de los territorios en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) incluyendo la definición de un porcentaje mínimo de la participación de las entidades territoriales en el Sistema General de Participaciones (SGP) a partir de 2036, modificando así los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

Con respecto del mecanismo de distribución, la propuesta de modificación del artículo 356 indica que los recursos destinados a salud, educación, agua y propósito general no podrán ser inferiores a los que se transferían previo a la expedición del proyecto de acto legislativo. Dice también que la ley deberá determinar los criterios de distribución del SGP, lo que eventualmente implicaría ajustes en la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007 que tendrían que reglamentarse con posterioridad.

De otro lado, se propone ajustar la regla de crecimiento del SGP establecida en el artículo 357 de la Constitución Política. En este sentido, los recursos no crecerían con la fórmula actual en función del promedio de crecimiento de los Ingresos Corrientes (ICN) de los últimos 4 años, sino que, a partir de 2027, crecerá anualmente, durante diez años, en un porcentaje igual a la décima parte de la diferencia entre el 46,5% y el porcentaje del SGP para 2026, hasta llegar al 46,5% de los ICN en 2036, piso mínimo que tendría de ahí en adelante.

Si bien esta propuesta indica la necesidad de avanzar en materia de descentralización y mejorar la distribución de competencias y recursos, no ofrece un análisis sobre aspectos como la afectación que tendrían las finanzas del GNC, las capacidades territoriales necesarias para la asunción de nuevas competencias y sobre las necesidades de financiación de los sectores que serían financiados por las mayores transferencias.

Con respecto de la distribución de competencias, el proyecto plantea que no se podrán modificar las participaciones de las entidades beneficiarias sin la previa asignación de competencias. Sobre las destinaciones de los recursos del SGP se agrega explícitamente la provisión de agua apta para el consumo humano. Asimismo, se modifica el artículo 356 de la Constitución Política, reemplazando la palabra servicio por competencia, y se incluye la mención de los territorios indígenas como beneficiarios de los recursos del SGP.

## 2. Análisis de la Misión de Descentralización frente al SGP

La Misión de Descentralización tiene su origen en la ley 1962 de 2019 (Art. 10) y en el decreto 1665 de 2021. Esta fue instalada el 1 de marzo de 2022 con una duración inicial de 18 meses, la cual fue prorrogada por 24 meses por medio del artículo 277 de la ley 2294 de 2023. La Misión centró sus análisis en cinco componentes temáticos, realizó 68 espacios y contó con la participación de más de 2.200 personas de instituciones públicas de los diferentes niveles de gobierno, de representantes de los pueblos étnicos, de la academia, de gremios, de la cooperación internacional y de organizaciones de la sociedad civil<sup>2</sup>. El pasado mes de junio de 2024, la Misión presentó el informe final con los diagnósticos relacionados con cada eje, así como las propuestas de ajustes normativos para cada componente temático.

<sup>2</sup> Se puede encontrar más información sobre la Misión en la página web dispuesta por el DNP <https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/Paginas/index.aspx>. El informe final se encuentra en el siguiente enlace: <https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/SiteAssets/Paginas/MMXXIV/Informe%20final%20Mision%CC%81n%20de%20Descentralizacio%CC%81n.pdf>.

El diagnóstico de la Misión de Descentralización sobre el SGP reconoce sus logros, pero también evidencia sus fallas. Como principal logro, se identifica el aumento de la inversión en política social, pues el SGP ha permitido un aumento significativo de la inversión, especialmente en salud, educación, saneamiento básico y agua potable. Ese aumento de inversión ha venido acompañado de la creación de instituciones y capacidades en los territorios para la gestión de dichas políticas.

En cuanto a los problemas del SGP la Misión indica que los criterios de asignación refuerzan la desigualdad, pues se basan principalmente en el número de habitantes y el desarrollo económico local, lo que beneficia a las zonas ya desarrolladas, sin priorizar las regiones con mayores necesidades, tales como las zonas de frontera y los territorios con prevalencia de grupos étnicos. También se identifica que la planeación del gasto público se organiza por sectores, no por territorios, lo que dificulta la articulación de las políticas nacionales con la atención de las necesidades locales.

Teniendo en cuenta dicho diagnóstico, la Misión plantea las siguientes propuestas: i) establecer un piso mínimo del porcentaje de participación de los territorios del 30,5% de los ICN, incrementar las partidas que gozan de autonomía en su destinación y aumentar el porcentaje del SGP dirigido a municipios con prevalencia ambiental, densidad étnica y población rural; ii) recomponer la distribución de recursos en dos bolsas, una sectorial (con el 80,18%) y otra territorial (con el 19,82%)<sup>3</sup>; iii) se plantean nuevos criterios de distribución de la bolsa de Propósito General, la cual sería dirigida solamente a municipios y distritos. En la propuesta, además, se indica la necesidad de crear un programa de fortalecimiento de las capacidades territoriales, que permitan mejorar los resultados en territorios con menor capacidad.

### 3. Análisis de impacto fiscal

Los recursos del SGP son una transferencia al interior del Gobierno General (GG) que el Gobierno Nacional Central (GNC) hace a las entidades territoriales para financiar, principalmente, los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico y otros recursos para propósito general. En este sentido, el efecto neto del I PAL dependerá de cómo este afecte los indicadores fiscales de ingresos, gastos, balance fiscal y deuda del GNC, del nivel territorial y del GG en su conjunto.

Por un lado, el PAL generaría más ingresos por transferencias para las entidades territoriales, lo cuales deberían ser invertidos en los destinos sectoriales y de propósito general del SGP, con lo cual no se alteraría su balance fiscal. Para el GNC, la mayor transferencia generaría una presión de gasto adicional a ser atendida con los mismos ingresos disponibles.

Teniendo en cuenta el alto grado de inflexibilidad presupuestal, es previsible que este mayor gasto no pueda ser compensado ajustando otros rubros. Lo anterior implicaría una ampliación del déficit a financiar que a su vez elevaría la deuda neta del GNC y el costo de sus intereses. Si el tamaño del déficit y la deuda toman una trayectoria insostenible también podría poner en riesgo la financiación de funciones esenciales del Estado que son competencia del GNC (defensa, infraestructura de transporte, entre otras inversiones), en la medida que sería difícil y/o más costoso obtener recursos para su financiamiento.

A continuación, se plantea el escenario base del análisis del GNC que es importante tener como punto de referencia y luego se describe el escenario con el efecto de la reforma sobre el GNC:

---

<sup>3</sup> En el mediano plazo se busca que la participación sea 70%-30%, así como la recomposición de la bolsa territorial para que FONPET ceda un porcentaje a AESGPRI y Ribereños.

### Escenario base de las finanzas del GNC:

Para el corto plazo, el gobierno proyecta en sus escenarios fiscales, correspondientes al MFMP 2024 y al Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN), lo siguiente:

- Para 2024, el Gobierno proyecta un aumento del déficit fiscal hasta un 5,6% del PIB y para 2025 se espera una reducción del déficit a 5,1% del PIB.
- La deuda neta se proyecta en 55,3% y 56,1% del PIB para 2024 y 2025, respectivamente, indicadores cercanos al ancla del 55%, pero sin lograr una reducción significativa.
- Estas proyecciones, como lo ha señalado el CARF en sus Pronunciamientos No. 11<sup>4</sup> y No. 12<sup>5</sup>, están sujetas a la materialización de ingresos que aún tienen un grado de incertidumbre y a un control efectivo del gasto, para cumplir las metas de la regla fiscal.

En el mediano plazo (2026-2035), el gobierno proyecta en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) lo siguiente:

- Una reducción gradual del déficit fiscal del GNC, que se ajustaría en 2,2 puntos porcentuales (pp) del PIB entre 2026 y 2035, año en que alcanzaría un déficit total de 2,8% del PIB. En el mismo sentido, el balance primario pasaría de un déficit de 0,4% del PIB en 2026 a un superávit de 0,5% del PIB en 2035.
- El Gobierno estima que la deuda neta del GNC se ubique en 55,4% del PIB en 2035, cercana al ancla de la deuda de la Regla Fiscal del 55% del PIB.
- Esta proyección supone que del lado de los ingresos se dé un aumento de 0,8 pp del PIB, mientras que, del lado del gasto, se supone un ajuste del gasto primario de 0,1 pp y una reducción de los intereses pagados por la deuda del GNC de 1,3 pp del PIB. Los pagos de intereses pasarían del 4,7% del PIB en 2025 al 3,4% del PIB en 2035.

Con las anteriores proyecciones, el gobierno proyecta que se dé el cumplimiento de la Regla Fiscal durante el periodo 2024-2035. Es decir, el cumplimiento de la Regla, tanto en el corto como en el mediano plazo, supone un aumento de los ingresos y un ajuste en el gasto, especialmente de los intereses. Con lo anterior, se obtendrían superávits primarios a partir de 2028, que son necesarios para que la deuda se reduzca al 55,3% del PIB en 2035, muy cerca del ancla definida por la Ley para este indicador.

Sobre el escenario fiscal, el CARF ha señalado la necesidad de asegurar las fuentes de ingresos estructurales para financiar los niveles de gasto estructural que enfrenta el gobierno. De esta forma, la materialización de los escenarios fiscales y, por ende, el cumplimiento de la Regla dependen de que aumenten los ingresos y se controlen los gastos, para así reducir el déficit a financiar y con ello, la deuda y los intereses.

Los supuestos de las proyecciones gubernamentales tienen retos debido a la necesidad de que aumente el recaudo, bien sea a través de ajustes normativos de las bases gravables o tarifas o del fortalecimiento institucional de la DIAN para mejorar su gestión de recaudo.

En el lado del gasto, hay temas a gestionar como la ineficiencia en el uso de los recursos y realidades como el alto grado de inflexibilidad que resulta de obligaciones ineludibles producto de compromisos frente a terceros y de mandatos legales, entre otras causas.

<sup>4</sup> El Pronunciamiento No. 11 puede ser consultado [aquí](#).

<sup>5</sup> El Pronunciamiento No. 12 puede ser consultado [aquí](#).

Como lo señaló el CARF en su Informe al Congreso de septiembre de 2024, las inflexibilidades, que de manera previa limitan la discrecionalidad con la que el GNC puede modificar los gastos, tienen su origen en disposiciones constitucionales y legales, en rentas de destinación específica, en fallos judiciales, en obligaciones financieras contraídas y en gastos sociales<sup>6</sup>. La Dirección Técnica del CARF ha encontrado que las principales inflexibilidades del gasto del GNC representaron, en promedio, un 83,6% del gasto total del GNC en el periodo 2019-2023. Las relacionadas con los gastos de funcionamiento representaron, en promedio, un 61,8% del gasto total de GNC, explicadas principalmente por las transferencias de SGP (17,2%), pensiones (15,5%) y salud (7,7%).

Para que en el futuro estas inflexibilidades se moderen, se requieren reformas constitucionales y legales que aún no se han incluido en la agenda legislativa.

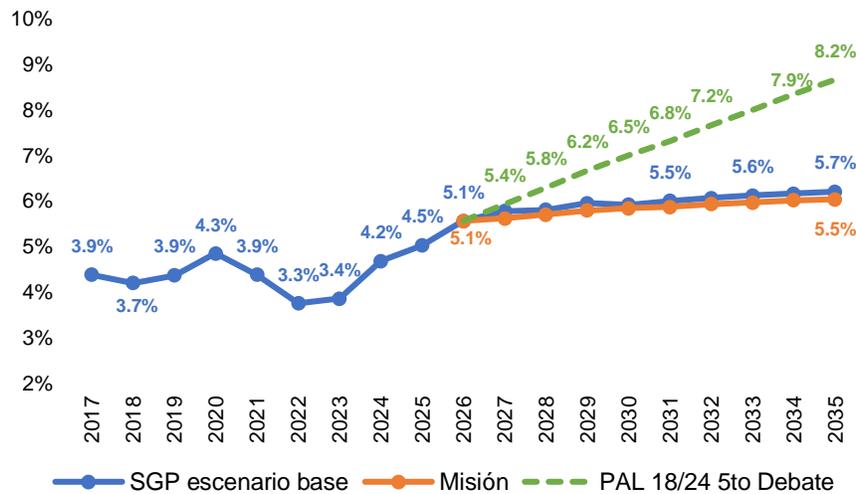
#### Escenario con la propuesta de acto legislativo:

Como se observa en el Gráfico 1 en un escenario base, sin reforma, el SGP aumentaría del 3,4% del PIB en 2023 al 5,2% del PIB en 2026, para luego aumentar gradualmente hasta el 5,8% del PIB en 2035 (línea azul del Gráfico 1). Este incremento obedece al aumento proyectado por el MHCP de los ingresos del GNC, principalmente tributarios, en 2024 y 2025, que se estabilizaría en el mediano plazo, influyendo así en el comportamiento de la transferencia del SGP como proporción del PIB.

El PAL, según el texto aprobado en quinto debate, plantea que el SGP aumente cada año, durante diez años, en un porcentaje igual a la décima parte de la diferencia entre el 46,5% y el porcentaje del SGP, en 2026, hasta llegar al piso mínimo propuesto del 46,5% de los ICN del 2036 en adelante. Esta propuesta, correspondiente a la línea verde del Gráfico 1, implica un aumento del SGP del 5,1% del PIB en 2026 hasta el 8,2% del PIB en 2035, es decir un aumento de 3,1 pp en el horizonte de proyección. Este nivel sería 2,5 pp superior al SGP proyectado en el escenario base. De manera comparativa, en la línea naranja se presenta la propuesta de la Misión de Descentralización, de mantener un piso de 30,5% de los ingresos corrientes de la Nación, que implica un aumento desde el 5,1% del PIB en 2026 al 5,5% del PIB, en 2035, con una tendencia similar a la proyectada en el escenario base sin reforma, un incremento 6 veces menor al incremento propuesto por el PAL.

### **Gráfico 1. Transferencia del SGP (% del PIB)**

<sup>6</sup> Para mayor detalle ver el recuadro 2 del Informe del CARF al Congreso de la República de septiembre, disponible aquí.



Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP. El escenario base corresponde a la proyección elaborada a partir de la senda de ingresos corrientes del MHCP del MFMP 2024, ajustando el 2025 con la proyección del Plan Financiero del escenario del PGN 2025.

El primer efecto que tendría la propuesta de reforma es que esta generaría una presión de gasto en el GNC. Teniendo en cuenta que el GNC enfrenta una alta inflexibilidad, pues cerca del 83,6% del total de gastos es inflexible, con un margen limitado para financiar el gasto contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo, no se puede prever que el gobierno pueda realizar un ajuste de los gastos suficiente para poder compensar el aumento del gasto del SGP. Bajo este supuesto, el gasto del GNC aumentaría 2,5 pp del PIB en 2035 al comparar el efecto del Proyecto de Acto Legislativo con el escenario base proyectado por el gobierno. Lo anterior se suma a los riesgos del escenario fiscal relacionados con los gastos que no están contemplados dentro de las proyecciones incluidas en el MFMP-2024 como, por ejemplo, los gastos adicionales derivados de la reforma pensional, las presiones del sector salud, y el déficit del FEPC, entre otros<sup>7</sup>.

En materia de ingresos, no se supone aquí un escenario activo que permita compensar el ajuste del gasto. Lo anterior, debido a que ello implicaría incluir reformas tributarias adicionales, que no es posible simular como parte de este ejercicio. No obstante, sí se quisiera realizar un ejercicio de este tipo, tendría que simularse un ajuste en el sistema tributario que compensara el aumento de 2,5 pp del SGP. De manera indicativa, la reforma tributaria de 2022 ha generado un recaudo adicional que se proyecta en promedio en 1,1% del PIB, cada año. Es decir, se necesitarían más de dos reformas tributarias de esta magnitud para compensar los efectos del PAL vía modificaciones tributarias.

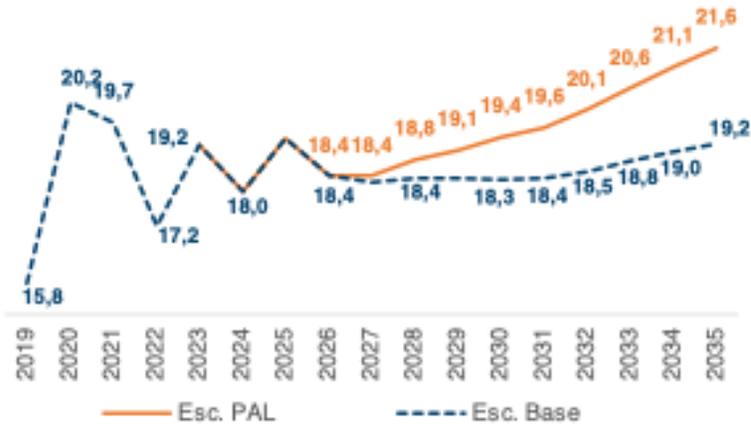
Adicionalmente, cabe recordar que debido a la definición del SGP como un porcentaje de los ingresos corrientes del GNC, cada reforma tributaria se traduce automáticamente en un mayor tamaño del SGP. Es decir, compensar el aumento del gasto del proyecto de acto legislativo vía ingresos requeriría de un esfuerzo fiscal más que proporcional a los 2,5 pp del PIB que aumenta la propuesta con respecto del escenario base.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se simula para este ejercicio un escenario en el cual se mantienen los ingresos proyectados por el gobierno y se aumenta el gasto primario (es decir sin intereses) en un monto equivalente al aumento del SGP derivado del PAL. Este

<sup>7</sup> Ver sección 2.2. del Documento Técnico del PGN 2025, disponible [aquí](#).

primer efecto se observa en el Gráfico 2, el gasto aumentaría del 18,4% del PIB, en 2026, al 21,6% del PIB, en 2035. En este último año, en el escenario base, el gasto primario sería de 19,2% del PIB; la diferencia con la proyección que resulta del PAL equivale a la presión, ya mencionada, de 2,4 pp del PIB generado por el aumento del SGP.

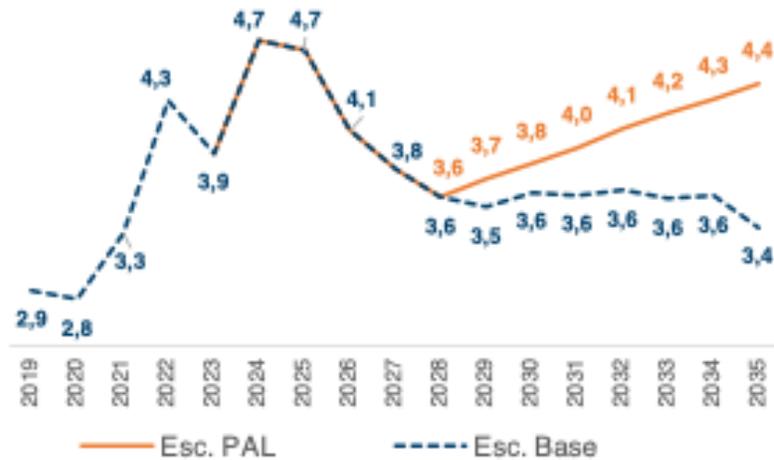
**Gráfico 2. Gasto primario del GNC**  
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP. El escenario base corresponde a la proyección elaborada a partir de la senda de ingresos corrientes del MHCP del MFMP 2024, ajustando el 2025 con la proyección del Plan Financiero del escenario del PGN 2025. El Escenario PAL corresponde a la propuesta de acto legislativo en discusión en el congreso.

Este escenario de mayor gasto primario implicaría que el déficit total del GNC aumentaría en el mediano plazo. Este mayor déficit implica unas mayores necesidades de financiamiento que además elevarían el gasto de intereses del GNC. De manera preliminar, se calcula que los intereses de la deuda del GNC en lugar de reducirse empezarían a aumentar del 3,6% del PIB en 2028 al 4,4% del PIB en 2035 Gráfico 3).

**Gráfico 3. Gasto de intereses del GNC**  
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP. El escenario base corresponde a la proyección elaborada a partir de la senda de ingresos corrientes del MHCP del MFMP 2024, ajustando el 2025 con la proyección del Plan Financiero del escenario del PGN 2025. El Escenario PAL corresponde a la propuesta de acto legislativo en discusión en el Congreso.

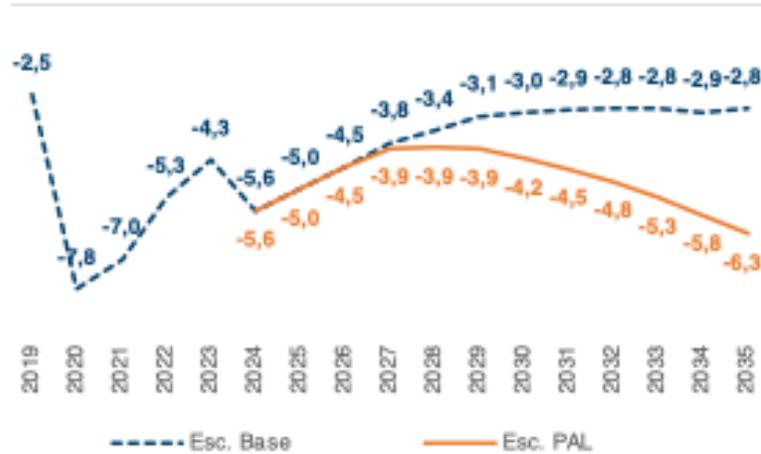
Como resultado del aumento tanto del gasto primario como de los intereses, se observaría un deterioro del balance primario y del balance total del GNC. En el Gráfico 4 y el Gráfico 5 se muestran estos indicadores, en los cuales se observa que la presión introducida por el PAL no permitiría lograr superávits primarios en el mediano plazo, y en el balance total se tendría una ampliación del déficit desde 2027, superando el tamaño del déficit actualmente observado, lo que a su vez elevaría las necesidades de financiamiento. Este escenario sería inconsistente con el cumplimiento de la Regla Fiscal.

**Gráfico 4. Balance primario del GNC**  
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP. El escenario base corresponde a la proyección elaborada a partir de la senda de ingresos corrientes del MHCP del MFMP 2024, ajustando el 2025 con la proyección del Plan Financiero del escenario del PGN 2025. El Escenario PAL corresponde a la propuesta de acto legislativo en discusión en el Congreso

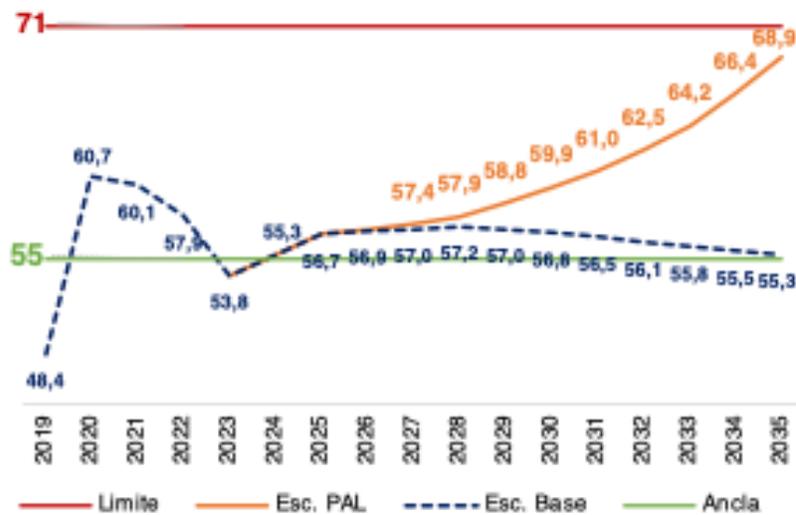
**Gráfico 5. Balance total del GNC**  
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP. El escenario base corresponde a la proyección elaborada a partir de la senda de ingresos corrientes del MHCP del MFMP 2024, ajustando el 2025 con la proyección del Plan Financiero del escenario del PGN 2025. El Escenario PAL corresponde a la propuesta de acto legislativo en discusión en el Congreso.

Finalmente, como resultado de los efectos anteriores, se observaría un aumento de la deuda neta debido al mayor déficit a financiar. Como se observa en el Gráfico 6, la deuda neta del GNC aumentaría del 56,9% del PIB en 2026 al 68,9% del PIB en 2035. Esta tendencia de la deuda, al crecer de manera acelerada, no sería coherente con el cumplimiento de la Regla Fiscal. En efecto, se presentaría una tendencia creciente de la deuda muy por encima del ancla de 55%, más allá del 2035, podría incluso superar de 71% del PIB que fue establecido en la ley.

**Gráfico 6. Deuda neta del GNC**  
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP. El escenario base corresponde a la proyección elaborada a partir de la senda de ingresos corrientes del MHCP del MFMP 2024, ajustando el 2025 con la proyección del Plan Financiero del escenario del PGN 2025. El Escenario PAL corresponde a la propuesta de acto legislativo en discusión en el Congreso.

Vale la pena resaltar que, de acuerdo con la Ley 2155 de 2021, el límite de deuda es el “*nivel de la deuda neta por encima del cual se puede llegar a un escenario de insostenibilidad de las finanzas públicas*”. La diferencia entre el límite del 71% del PIB y el ancla del 55% del PIB representa un el margen prudencial que busca mantener un espacio para reaccionar a choques inesperados, a la vez que se garantiza la sostenibilidad fiscal. De esta manera, la fórmula de la regla se establece en relación al ancla del 55% del PIB, buscando que la deuda se establezca alrededor de ese nivel, manteniendo una distancia prudencial frente al límite.

Como resultado, en ausencia de medidas sustanciales adicionales, el efecto del Proyecto de Acto Legislativo sobre las finanzas del GNC sería: un aumento del gasto primario y de los intereses de la deuda, lo cual tendría un efecto de ampliar el déficit fiscal, total y primario, y resultaría en un aumento insostenible de la deuda neta del GNC. Todo lo anterior derivaría en un incumplimiento de la Regla Fiscal, en vista de la imposibilidad del gobierno de hacer ajustes fiscales en el gasto, ya que existe un alto grado de inflexibilidad presupuestal.

Adicionalmente, el efecto sobre el GNC no es sólo el aumento del gasto primario, relacionado con las mayores transferencias en el marco del SGP, sino que también produce un aumento del gasto en intereses, equivalente a 0,8 pp del PIB; por lo tanto, la propuesta de reforma contenida en el Proyecto de Acto Legislativo número 18 implicaría un mayor gasto en el agregado del Gobierno General. De otro lado, la mayor deuda neta del GNC se traduciría en un aumento de la deuda neta del Gobierno General.

Por último, no se incluye en este apartado un análisis cuantitativo sobre los efectos macroeconómicos de esta propuesta,<sup>8</sup>. Sin embargo, es previsible que ante el escenario simulado se produzca un incremento en las primas de riesgo, con efectos materiales sobre las tasas de interés y la tasa de cambio. Lo anterior podría tener implicaciones sobre la inflación, la inversión y el crecimiento (tanto de corto como de mediano plazo). Estos efectos retroalimentarían los impactos sobre las finanzas públicas, acentuando los retos. Así mismo, el aumento en el nivel de inflexibilidades limita la capacidad del gobierno para realizar inversión pública que tenga efectos directos sobre la formación bruta de capital de la economía, lo cual a su vez tiene implicaciones sobre la posibilidad de impulsar el PIB potencial del país y asegurar la sostenibilidad macroeconómica.

Así las cosas, se concluye que el PAL tendría un impacto fiscal negativo sustancial sobre las finanzas del GNC y sobre el Gobierno General, llevando las finanzas de estos dos niveles de gobierno a una tendencia insostenible en los niveles de deuda pública y poniendo en riesgo el cumplimiento de la Regla Fiscal.

#### **4. Análisis y concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación**

Es importante tener en cuenta como parte de la discusión, los conceptos de las entidades nacionales sobre el proyecto de acto legislativo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió concepto el pasado 31 de mayo, indicando como los principales comentarios frente a la propuesta del PAL, los siguientes:

- No contempla ajustes en competencias ni fuentes alternativas de financiamiento de la Nación y de los territorios, así como tampoco incluye dentro de sus motivaciones la

---

<sup>8</sup> Las cifras fiscales del MFMP no se encuentran desagregadas entre sus componentes de funcionamiento e inversión, ni el detalle de los gastos de inversión. Estos datos serían necesarios para hacer ejercicios de efectos de composición del gasto sobre agregados macroeconómicos.

modernización y la consolidación tributaria territorial, la mejora en la capacidad institucional y el cierre de brechas sociales.

- Implica costos fiscales recurrentes no contemplados en el MFMP ni en el PGN, por lo cual no se estaría cumpliendo del artículo 7 de La Ley 819 de 2023.
- La propuesta tendría un costo fiscal acumulado para la Nación estimado en COP 327,6billones de pesos a precios corrientes, correspondientes a COP 188billones de pesos constantes de 2023 (11,7 pp del PIB). Si el SGP alcanzara el 46,5% de los ICN en 2035, se traduciría en 22,67 pp adicionales, lo cual es equivalente a duplicar la participación del SGP en los ICN<sup>9</sup>.
- Puede generar un desbalance fiscal y pondría en riesgo la provisión, la calidad y la continuidad de la prestación de servicios a cargo de la Nación.
- No presenta una justificación para la modificación de la regla actual de distribución de recursos a nivel sectorial<sup>10</sup>.
- Desconoce los efectos positivos del Decreto Ley 028 de 2008 respecto del monitoreo, seguimiento y evaluación de los recursos. Además, elimina el soporte jurídico de la articulación en el nivel nacional para hacer control fiscal.
- Puede llevar al debilitamiento del esfuerzo fiscal territorial.
- El modelo y fórmula actual del SGP protege el financiamiento territorial, en la medida que mantiene su participación como porcentaje de los ICN ante caídas del recaudo nacional.
- Sería inviable establecer un monto mínimo del SGP con relación a los ICN en la magnitud propuesta debido a la imposibilidad fiscal de garantizar un monto superior al promedio de los últimos 15 años. Ello debido a que el presupuesto es altamente inflexible y a que, ante una caída en el recaudo, se desfinanciarían otros programas.

Asimismo, el Departamento Nacional de Planeación se pronunció frente a las propuestas planteadas en este proyecto el 22 de mayo, indicando lo siguiente:

- Se destaca la importancia de establecer un piso mínimo del SGP con relación a los Ingresos Corrientes de la Nación.
- Se solicita tener en cuenta las propuestas de la Misión de Descentralización para el SGP, para que hagan parte de las discusiones de reforma del SGP.
- Indica que el PAL carece de una justificación para ajustar criterios de distribución y no cuenta con proyecciones para cuantificar los impactos en las finanzas públicas de la Nación.
- No cuenta con una identificación de competencias y su afectación en las entidades territoriales<sup>11</sup>.
- Sería necesario contemplar tipologías de entidades territoriales en la distribución de recursos del SGP (Resolución 005 de 2024-DNP).
- Recomienda no segmentar el monitoreo y seguimiento al gasto solamente al SGP, sino que se incorpore y articule con el monitoreo y seguimiento de los recursos del SGR.
- Alerta sobre los desafíos financieros y logísticos para el PGN.
- También indica el no cumplimiento del artículo 7<sup>o</sup> de la Ley 819 de 2003<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Estos valores fueron estimados con el MFMP de 2023, pues a la fecha en la cual se emitió el concepto este era el MFMP vigente.

<sup>10</sup> Este inciso aplicaba para la primera versión del PAL, en el cual se indicaba un ajuste en el mecanismo de distribución. De acuerdo con texto resultante del quinto debate, los ajustes en la distribución deberían darse con posterioridad en la ley.

<sup>11</sup> Este inciso aplicaba para la primera versión del PAL, en el cual se indicaba un ajuste en el mecanismo de distribución. De acuerdo con texto resultante del quinto debate, los ajustes en la distribución deberían darse con posterioridad en la ley.

<sup>12</sup> Vale la pena anotar que el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003 aplica únicamente a proyectos de ley, ordenanza y acuerdo. No obstante, tanto el MHCP como el DNP lo refieren en sus análisis teniendo en cuenta la importancia de considerar los impactos fiscales del PAL como parte de la discusión en el Congreso.

El 11 de octubre de 2024, el Departamento Nacional de Planeación emitió otro concepto frente a esta iniciativa, destacando los siguientes comentarios<sup>13</sup>:

- La distribución de competencias y recursos entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales no se relaciona únicamente con los recursos del SGP.
- El PAL incorpora asuntos que involucran aspectos que deberían articularse con una nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), los códigos de régimen departamental y municipal y la normativa vigente.
- El PAL insiste en la categorización de Ley 617 de 2000, sin reconocer la heterogeneidad del territorio.
- El PAL no es coherente ni consistente y su redacción (referencias a las entidades territoriales indígenas, ETI, y entidades beneficiarias), puede acarrear dificultades en la implementación.
- Se presentan múltiples criterios para el mecanismo de distribución que restan uniformidad y consistencia.
- Dentro del marco jurídico actual, no se establece un principio de gradualidad.
- La fórmula actual de crecimiento del SGP permite consistencia entre las finanzas de las entidades territoriales y la Nación.
- Mantener la deuda neta cerca del ancla implica que cualquier aumento en los recursos destinados al SGP inevitablemente resultará en recortes a la inversión, debido a la alta inflexibilidad del gasto.
- La aprobación del PAL implicaría aumentar el SGP en \$3,6 billones frente a lo que se tiene en el MFMP-2024, en 2027, hasta alcanzar la cifra de \$85,3 billones en 2035, lo cual equivale al 85% de las vigencias aprobadas a la fecha que amparan proyectos en los sectores de transporte, vivienda social, inclusión social, Fiscalía entre otros.
- Este aumento, comenzaría en 0,2% del PIB en 2027 y se elevaría a 2,6% del PIB en 2035, lo cual equivale al 40,1% del impuesto a la renta o al 43% del recaudo total del IVA.
- Conforme a la reforma propuesta, el Gobierno Nacional tendría que asumir la totalidad de los riesgos macroeconómicos derivados de los choques externos, de las fluctuaciones en el tipo de cambio, para garantizar el poder adquisitivo del SGP para las regiones, lo que la hace inviable.
- El aumento propuesto en la participación de los recursos territoriales, aunque busca fortalecer la autonomía de las entidades locales y mejorar la inversión en sectores prioritarios como salud, educación y saneamiento básico, no contempla adecuadamente los límites financieros del Estado.
- Esto limitaría la capacidad del Estado y rompe por completo cualquier esquema de MFMP.
- El PAL prioriza un aumento de recursos sin una estrategia clara para generar ingresos adicionales o ajustar el gasto público.
- Se pondría en riesgo la financiación de los sectores de justicia, defensa y seguridad, la financiación de los derechos de los ciudadanos en salud, el pilar solidario, y los compromisos con más de 2.5 millones de pensionados que gozan de estas prestaciones.
- La propuesta no es clara respecto del tratamiento que se plantea para las Entidades Territoriales Indígenas.
- No se han definido fuentes para sustituir las obligaciones de la Nación.

<sup>13</sup> Oficio con radicado DNP 20243101185681 dirigido al H.S. Ariel Ávila.

- Después de la pandemia por el COVID-19 y la reactivación económica, ha generado compromisos de deuda sobre los cuales debe dedicar un porcentaje importante de sus ingresos corrientes; aprobar la reforma poner en riesgo su cumplimiento.
- Aprobar la reforma impediría atender las obligaciones prioritarias derivadas de las condiciones del conflicto armado.

## 5. Consideraciones sobre la capacidad de ejecución

La transferencia de mayores recursos a las ET, sin un acompañamiento que fortalezca sus capacidades de gestión, planeación, ejecución y control, podría no traducirse en una mejora en la provisión de servicios públicos y, en algunos casos, incluso podría intensificar problemas existentes<sup>14</sup>.

Lo anterior se ratifica con los resultados presentados por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda sobre la estrategia de monitoreo, seguimiento y control del SGP, en los cuales se evidencia que se han establecido 1027 medidas preventivas y correctivas en el marco del Decreto 028 de 2008<sup>15</sup> a 500 entidades territoriales.

Los Informes de Viabilidad Fiscal de 2021, 2022 y 2023<sup>16</sup> de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público revelan riesgos en la ejecución de los recursos del SGP por parte de las entidades territoriales, dentro de los que se destacan:

### a) Baja ejecución y saldos de recursos sin ejecutar:

- **Educación:** Las ET certificadas reportaron saldos sin ejecutar de manera recurrente. Las Entidades Territoriales certificadas en educación<sup>17</sup> reportaron saldos sin ejecutar por \$365.000 millones en 2018, \$238.000 millones en 2019, \$351.000 millones en el 2020, \$339.000 millones en 2021, \$144.000 millones en 2022 y \$232.000 millones en 2023. Esto evidencia dificultades en la ejecución de recursos, a pesar de la necesidad de financiamiento del sector para cubrir el déficit de la asignación.
- **Salud:** En 2023, los departamentos dejaron de ejecutar \$1,8 billones del Fondo Local de Salud, y reportaron de \$1,7 billones de saldos en las cuentas maestras (\$406.000 millones correspondientes a la Prestación de Servicios). Esto, a pesar de las necesidades de recursos del sector, sugiere limitaciones para ejecutar eficientemente los recursos.
- **Propósito General:** En 2022 se identificaron altos montos de recursos sin ejecutar, duplicando el monto de las vigencias 2018 y 2019. Esta baja ejecución, en un escenario de emergencia sanitaria y de necesidad de reactivación económica, evidencia una limitada capacidad para formular e implementar proyectos de inversión social. Con corte

<sup>14</sup> Hay evidencia de las carencias de algunas de las entidades territoriales en cuanto a la eficiencia y eficacia de su gestión. Ver por ejemplo estudios como el de “Eficiencia en el uso de los recursos del SGP: los casos de la salud y la educación” (Galvis, 2014) y “Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia” (Bonet, Pérez & Ayala, 2014) del Banco de la República, analizan el Sistema General de Participaciones (SGP), que concluyen que, pese a sus logros en inversión social, el sistema presenta serias deficiencias. En sus análisis muestran que algunos municipios, sobre todo los más dispersos, no logran proveer servicios de forma adecuada y eficiente, por lo que es indispensable que exista mayor capacidad institucional de planeación y ejecución de políticas sectoriales. Este mismo reto se enfrenta para la ejecución de la asignación del SGP para los resguardos indígenas.

Otros análisis han demostrado que existen brechas significativas en la eficacia de los recursos entre diferentes entidades territoriales con áreas rurales y entornos menos desarrollados. Ver Estudio de eficiencia del Sistema General de Participaciones (SGP), con perspectiva territorial. (DNP, 2023).

<sup>15</sup> Decreto “por medio el cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con los recursos del SGP”.

<sup>16</sup> Los informes de viabilidad fiscal de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se pueden consultar [aquí](#).

<sup>17</sup> Según lo indica la Dirección de Apoyo Fiscal, las entidades certificadas en educación corresponden a los 32 departamentos y 65 Municipios y distritos, entre ellos 24 ciudades capitales.

a diciembre de 2023, los saldos de propósito general en cuentas maestras se redujeron frente a 2022, sin embargo, alcanzaron un nivel de \$956.800 millones.

- **Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas (AESGPRI):** La Asignación Especial para Resguardos Indígenas, administrada por departamentos y municipios, presenta una baja ejecución. En los resguardos certificados para ejecutar directamente la asignación del SGP, la ejecución también es baja y se agudiza por conflictos internos en la elección de representantes legales. Al cierre de 2023 los saldos en cuentas maestras de esta asignación ascendieron a \$265.900 millones, monto que contrasta con el nivel de la asignación para esa vigencia (\$259.000 millones).
- **Alimentación escolar:** Se evidencia una baja ejecución de los fondos asignados a las entidades territoriales, con un saldo sin ejecutar de \$197.000 millones de pesos al 31 de diciembre de 2023 (corresponde al 56,4% de la asignación de Alimentación Escolar)<sup>18</sup>. Esto se debe a problemas en la planeación de la contratación, lo que limita la cobertura del programa. Las entidades territoriales también presentan un manejo inadecuado de las cuentas maestras, incumpliendo con el registro de recursos, egresos e identificación de los involucrados en la prestación del servicio.

**b) Desafíos específicos por sector:**

- **Educación:** Problemas como pasivos laborales sin cubrir, contratación innecesaria de servicios educativos, ausencia de planeación en la oferta educativa y dificultades en la gestión de la planta docente.
- **Salud:** Se identifican problemas como la financiación de gastos de funcionamiento con recursos SGP de Salud Pública; el cambio en la destinación de los recursos del SGP del Subsidio a la oferta y salud pública. Tanto para los componentes de salud pública y subsidio a la oferta se encuentra falta de oportunidad contractual. Frente al componente de régimen subsidiado en el territorio nacional, persisten debilidades en la gestión de estrategias dirigidas al aseguramiento universal. Finalmente, la capacidad institucional sectorial resulta insuficiente para adaptarse a los cambios en materia de planeación, competencias y administración de recursos del sector.
- **Agua potable y saneamiento básico:** Ineficiencia en el gasto por falta de infraestructura y una focalización de subsidios inadecuada. Falta de control a la inversión que deben realizar los prestadores del servicio con los recursos tarifarios.
- **Asignación Especial Ribereños:** Los proyectos financiados con esta asignación presentan un bajo impacto en la superación de las necesidades de conservación de la cuenca del Río Magdalena, debido a la falta de planificación, coordinación con otros actores e incapacidad para lograr objetivos e inversiones de largo plazo que se requieren.
- **Alimentación Escolar:** Se identifican problemáticas por la desarticulación entre las entidades territoriales certificadas en educación y sus no certificadas para la ejecución de los recursos del Programa de Alimentación Escolar-PAE. Se encuentra desconocimiento generalizado de los nuevos Lineamientos Técnicos y Administrativos de los estándares y de las condiciones mínimas del PAE.

**c) Deficiencias en la gestión y planeación:**

- Se identifican problemas recurrentes en la gestión presupuestal, contable y de tesorería, que evidencian una desarticulación de los procesos financieros.
- Se presentan falencias en la planeación de la contratación, la selección de contratistas, la supervisión de la ejecución de los recursos y la publicación de información.

<sup>18</sup> Información tomada del documento de distribución publicada en el SICODIS.

- Se observa una desarticulación entre el gasto y las metas establecidas en los planes de desarrollo.

## 6. Conclusiones

La discusión sobre los avances de la descentralización y la contribución del SGP al desarrollo económico y social del país es muy relevante. Existe amplia evidencia de los retos que enfrentan las ET para ejecutar de manera eficiente las responsabilidades que hoy tienen antes de asumir competencias adicionales.

De otro lado, es necesario reconocer los desafíos fiscales que enfrenta la Nación y la necesidad de encontrar soluciones que permitan asegurar la sostenibilidad fiscal a largo plazo. Al respecto, el análisis presentado anteriormente permite concluir que:

- La normativa vigente no requiere que un PAL cuente con aval fiscal de parte del Ministerio de Hacienda. No obstante, es necesario que el Congreso, de manera prudente, valore por sí mismo el impacto de sus iniciativas.
- De aprobarse este PAL, en 2035 el SGP correspondería al 8,2% del PIB, 2,4 puntos porcentuales por encima de la participación proyectada en el escenario base para ese año.
- El efecto fiscal de la reforma propuesta sería negativo, sin suponer un incremento de ingresos que lo acompañe, al incrementar el gasto agregado, la deuda pública y no permitir que se asegure una senda de sostenibilidad fiscal. La presión de gasto pondría en riesgo la financiación de otras funciones y necesidades del Estado y de la sociedad. El PAL llevaría a una senda de la deuda del GNC insostenible, desde la perspectiva económica y legal (de acuerdo con la definición del límite de deuda de la Ley 2155 de 2021).
- La propuesta establece un piso de las transferencias del SGP, sin considerar cambios en recaudo asociados al ciclo o a choques externos, lo cual puede acentuar los efectos negativos en las finanzas de la Nación.
- De otro lado, no hay una justificación clara de la definición del porcentaje propuesto ni de los incrementos anuales. No se justifican los cambios con una redistribución de las competencias nacionales y regionales. La propuesta de aumentar de manera creciente, año a año, la bolsa del SGP debería tener un mecanismo que contemple la asunción gradual de competencias de manera que se dé espacio para el fortalecimiento de capacidades administrativas y de gestión. De la misma manera que se argumenta que no se deben reasignar competencias sin recursos, es importante no reasignar competencias sin la creación previa de capacidades.
- Adicionalmente, no se están contemplando las necesidades sectoriales para hacer ajustes en su distribución; lo que se afirma, por el contrario, es que los recursos asignados a salud y educación no podrían disminuir.
- Este PAL no considera la capacidad de las entidades territoriales para la ejecución de recursos. Asignar mayores transferencias debe considerar la capacidad en su manejo para contar con resultados en materia de desarrollo. Los retos en ejecución también se enfrentan en la ejecución de la asignación especial del SGP para resguardos indígenas.
- El Proyecto de Acto Legislativo no consideró algunas de las recomendaciones de la Misión de Descentralización dentro de los planteamientos de ajuste en los mecanismos de distribución, que además se deben articular de forma integral con las demás propuestas de la Misión, sobre todo en lo relacionado con la categorización territorial y el fortalecimiento de las capacidades institucionales. Se requiere además articulación con otras propuestas legislativas (propuestas categorización ET y competencias).

- Incrementar las transferencias del SGP a las ET y los resguardos indígenas no necesariamente fomenta mayores esfuerzos fiscales por parte de las ET, y puede crear mayor dependencia del nivel central.
- No se tienen en cuenta en el PAL los resultados de las actividades de Monitoreo, Seguimiento y Control del SGP, desconociendo que existen entidades y asignaciones con bajo desempeño en el manejo del SGP.

El CARF reafirma su compromiso con el análisis independiente y técnico de la sostenibilidad fiscal y el cumplimiento de la Regla Fiscal. Esperamos los elementos planteados en esta respuesta puedan ser considerados en las discusiones que el Congreso adelante sobre esta iniciativa. Agradecemos la oportunidad para aportar un análisis técnico independiente de esta iniciativa y sus posibles efectos sobre la situación fiscal y el cumplimiento de la Regla Fiscal. Quedamos atentos a cualquier inquietud adicional.

Cordial saludo,



**ASTRID MARTÍNEZ ORTÍZ**  
Presidenta  
Comité Autónomo de la Regla Fiscal  
[astrid.martinez@carf.gov.co](mailto:astrid.martinez@carf.gov.co)

p.s. Dirigir las respuestas al correo: [atencionusuario@carf.gov.co](mailto:atencionusuario@carf.gov.co)