

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5^a de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXIII - N° 1154

Bogotá, D. C., jueves, 15 de agosto de 2024

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariosenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Fondo de Convergencia Económica Territorial (FCET) y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 5 de agosto de 2024.

Honorable Representante

JAIME RAÚL SALAMANCA

Presidente Cámara de Representantes

Secretario General

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Cámara de Representantes

Referencia: Radicación del Proyecto de Ley número de 2024 Cámara, por medio de la cual se crea el Fondo de Convergencia Económica Territorial (FCET) y se dictan otras disposiciones.

Por medio de la presente nos permitimos radicar el proyecto de ley, *por medio de la cual se crea el Fondo de Convergencia Económica Territorial (FCET) y se dictan otras disposiciones* con la finalidad de que surta su respectivo trámite.

Cordialmente,

Carlos Alberto Benavides Mora

Senador de la República

Polo Democrático Alternativo - Coalición Pacto Histórico

| | |
|---|---|
| Clara Eugenia López Obregón Senadora de la República Pacto Histórico | ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Polo Democrático - Pacto Histórico |
| SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes - Pacto Histórico | Eduard Sarmiento Hidalgo Representante a la Cámara Cundinamarca |
| LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Polo Democrático - Pacto Histórico | Martha Lisbeth Alfonso Jurado Representante a la Cámara por el Tolima Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico |
| Omar de Jesús Restrepo Correa Senador de la República Partido Comunes - Pacto Histórico | ANDRÉS CANCIMIL LÓPEZ Representante a la Cámara Putumayo Pacto Histórico |

| | |
|---|--|
| PABLO CATATUMBO TORRES V. Senador de la República Partido Comunes - Pacto Histórico | CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico |
| GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER Senadora de la República Pacto Histórico – Colombia Humana | JAEL QUIROGA CARRILLO Senadora de la República Unión Patriótica- Pacto Histórico |
| MARÍA JOSÉ PIZÁRRO RODRÍGUEZ Senadora de la República Pacto Histórico | |

PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2024
por medio de la cual se crea el Fondo de Convergencia Económica Territorial (FCET) y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

OBJETO

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

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

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

El Gobierno nacional reglamentará lo previsto en este artículo.

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

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

Parágrafo. La implementación y funcionamiento de las Misiones productivas serán reglamentados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP)

en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

TÍTULO II

**FINANCIAMIENTO Y ADMINISTRACIÓN
DEL FONDO DE CONVERGENCIA
ECONÓMICA TERRITORIAL (FCET)**

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

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

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

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

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

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

Parágrafo 2º. Los gastos de operación del Fondo se financiarán con cargo a los excedentes de los recursos depositados en las respectivas subcuentas, conforme con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno nacional.

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

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

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

Parágrafo 1º. Cualquier miembro de las comunidades u organizaciones del orden territorial podrá formular y presentar proyectos de inversión enmarcados en la Misión Productiva respectiva, para los cuales las áreas de desarrollo económico o unidades de innovación y/o sus equivalentes del departamento, deberán evaluar y emitir un concepto de viabilidad.

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

Parágrafo 2º. La aprobación de los proyectos estará a cargo del departamento el cual deberá contar con un concepto no vinculante de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación.

Parágrafo 3º. La Gobernación estará a cargo de monitorear las actividades que se desarrollen de las misiones productivas, así como del funcionamiento y operatividad del Fondo. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) estará a cargo, en el ámbito de sus competencias, de evaluar el impacto de los proyectos que fueren aprobados y ejecutados, además de las auditorías que se estimen pertinentes. Lo anterior sin perjuicio de las competencias a cargo de los organismos de control.

TÍTULO III

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 8º. Régimen de Contratación. El régimen de contratación y administración del Fondo será de derecho privado. Así mismo, estará sometido al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto en la ley para tales asuntos. En todo

caso, para la ejecución de los recursos que hagan parte del fondo, los procedimientos de selección de los procesos de contratación deberán cumplir los principios que rigen la función administrativa, especialmente los de selección objetiva y pluralidad de oferentes y aquellos definidos en el artículo 209 de la Constitución Política. En todo caso estarán sujetos al control fiscal, penal y disciplinario.

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

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

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

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

Carlos Alberto Benavides Mora

Senador de la República

Polo Democrático Alternativo - Coalición Pacto Histórico

| Proyecto de ley "Por medio de la cual se crea el Fondo de Convergencia Económica Territorial- FCET y se dictan otras disposiciones". | |
|--|---|
| | |
| ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Polo Democrático - Pacto Histórico | SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes - Pacto Histórico |
| | |
| Eduard Sarmiento Hidalgo Representante a la Cámara Cundinamarca | LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Polo Democrático - Pacto Histórico |
| | |
| Martha Lisbeth Alfonso Jurado Representante a la Cámara por el Tolima Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico | Omar de Jesús Restrepo Correa Senador de la República Partido Comunes - Pacto Histórico |
| | |
| PABLO CATATUMBO TORRES V. Senador de la República Partido Comunes- Pacto Histórico | ANDRÉS CANCIMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Putumayo |

| Pacto Histórico | |
|--|---|
| | |
| CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico | GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER Senadora de la República Pacto Histórico – Colombia Humana |

Exposición de motivos

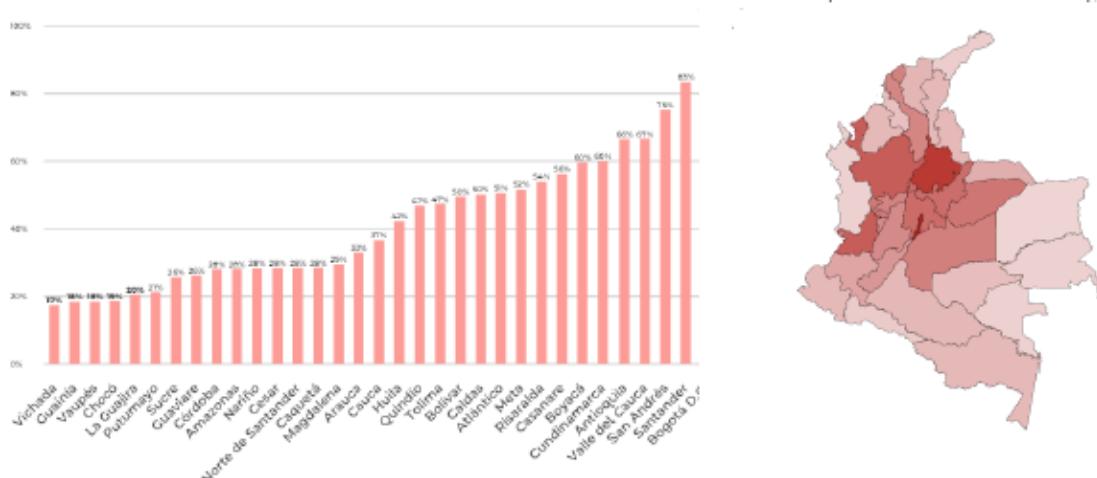
I. Contexto Nacional

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

En términos de desigualdad de ingresos, Colombia tiene una de las más altas del mundo, pues los ingresos del 10% de la población más rica es once veces mayor que la del 10% más pobre, por eso el país ocupa el segundo lugar más alto entre 18 países de América Latina y el Caribe (ALC) y el más alto entre todos los países de la OECD¹. Igualmente, las disparidades en la base económica territorial son enormes en Colombia –como en cualquier otro país representativo de ALC–: el nivel de renta per cápita es nueve veces mayor en el gobierno intermedio más rico con respecto al más pobre, y en promedio, la región registra cuatro veces el nivel de disparidad económica territorial de países de la OECD (BID, 2023).

Las brechas económicas territoriales en nuestro país se presentan entre municipios, entre departamentos y al interior de ellos, dibujando un marcado centralismo vertical –centro y periferia–, y otro de tipo horizontal –intermunicipal, interdepartamental e intradepartamental–. Es así como el PIB per cápita sin actividad extractiva 2022 de Vichada representa tan solo el 15% del PIB per cápita de Bogotá, D. C. (ver Figura 1), y el denominado “triángulo de oro extendido” configurado por Bogotá D. C. y los departamentos y las capitales de Santander, Antioquia, Valle, Cundinamarca, Atlántico y Bolívar, concentra el 67% del PIB nacional y el 72% del PIB industrial nacional. La concentración del crecimiento económico en estas aglomeraciones obedece a una dinámica virtuosa en la cual la industria absorbe la fuerza de trabajo altamente calificada, la tecnología y los bienes y servicios. Esto a su vez, refuerza los factores que posibilitan el desarrollo como la formación laboral, la construcción de vías de comunicación y la conectividad digital². Sin embargo, este patrón no ha sido extensivo e inclusivo para las demás regiones, subregiones y departamentos del país.

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



Fuente: Equipo Técnico de la Misión de Descentralización, con base en datos del DANE (2023).

De otra parte, las brechas en sentido horizontal también son significativas, pues los 50 municipios más ricos del país generaron en promedio un Valor Agregado municipal per cápita (VAM p.c.) en 2021 de \$84 millones de pesos, mientras que los 50 más pobres, un VAM p.c. promedio de \$4 millones. Desde otra lectura, más de mil municipios del país tienen un VAM p.c. inferior a los \$50 millones y el resto mayor a esta cifra. Esta geografía de la desigualdad económica se acentúa incluso al interior de los departamentos más ricos del país. Como se aprecia en Tabla 1, en los departamentos del triángulo de oro extendido, sus ciudades capitales y áreas metropolitanas concentran más del 68% del VAM total del departamento. Por ejemplo, en el Valle del Cauca, el VAM de Bolívar es solo el 9% del VAM de Yumbo.

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

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

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

| Depto | VAM capital/ VAM/ Depto | Depto | VAM capital/ VAM/ Depto | Depto | VAM capital/ VAM/ Depto | Depto | VAM capital/ VAM/ Depto | Depto | VAM capital/ VAM/ Depto |
|---------------------------------------|-------------------------------|----------------------------|-------------------------------|--------------------|-------------------------------|-----------------------|-------------------------------|----------------------|-------------------------------|
| Bogotá DC / Cundinamarca | 92.2% | Cali y AM/ Valle del Cauca | 55.5% | Neiva / Huila | 37.8% | Villavicencio / Meta | 21.6% | Florencia / Caquetá | 49.1% |
| Baranquilla y AM / Atlántico | 82.0% | Armenia / Quindío | 54.6% | Pasto / Nariño | 39.0% | Riohacha / La Guajira | 19.1% | San José / Guaviare | 66.7% |
| Pereira y AMI Risaralda | 79.7% | Bmanga y AM / Santander | 48.2% | Quibdó / Chocó | 32.7% | Mocoa / Putumayo | 16.6% | Leticia / Amazonas | 75.2% |
| Cúcuta y AM / Nte de Santander | 67.3% | Arauca / Arauca | 44.7% | Yopal / Casanare | 30.8% | Tunja / Boyacá | 13.4% | Pt Carrero / Vichada | 21.7% |
| Cartagena / Bolívar | 65.8% | Sta Marta / Magdalena | 44.3% | Montería / Córdoba | 30.6% | | | Inírida / Guainía | 84.7% |
| Medellín y AM / Antioquia | 65.6% | Sincelejo / Sucre | 43.0% | Popayán / Cauca | 27.3% | | | Mitú / Vaupés | 76.0% |
| Manizales y AM / Caldas | 62.8% | Ibagué / Tolima | 40.7% | Valledupar / Cesar | 27.2% | | | | |

Fuente: Equipo Técnico de la Misión de Descentralización con base en datos del DANE (2021).

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

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

territoriales no cuentan con bases gravables o hechos imponibles generadores de obligaciones tributarias que aumenten su recaudo tributario y, por lo tanto, tampoco cuentan con recursos para financiar inversiones de impacto que les permita conectar a las poblaciones con los servicios básicos y mercados, además de atraer mano de obra calificada y empresas a su territorio.

Otros vectores del retraso estructural son, además de la escasa actividad económica, el alto empleo informal³, la desactualización del catastro multipropósito⁴, la baja gestión de cobro del impuesto predial, el aislamiento geográfico ocasionado por la ubicación en zonas de difícil acceso, las deficiencias en la infraestructura vial⁵ y las grandes distancias a

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

⁴ A partir de información suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Conpes 4128 “Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2024” manifiesta que la desactualización catastral predomina en el 60,48 % del área urbana y en el 87,77 % del área rural de los municipios del país. Para la vigencia 2023, de un total de 1.123 municipios, el 79.79 % presenta desactualización catastral de más de 10 años en la zona urbana y 82,55 % en la zona rural.

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

los centros poblados para acceder a los derechos y servicios de educación y salud, a los mercados⁶. Esto sumado a la concentración de la oferta institucional de trámites y servicios productivos y empresariales del nivel nacional en Bogotá, el triángulo de oro extendido y los nodos de las aglomeraciones⁷.

II. Contexto internacional

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

Las brechas fiscales o las disparidades en la base económica territorial han sido un problema común en los países del mundo, desde grandes naciones federales hasta pequeños países unitarios. Una forma de aportar a su reducción ha sido la combinación de varios sistemas de transferencias intergubernamentales (sistemas, fondos y tipos de transferencias con diversos fines), los cuales incluyen criterios de nivelación fiscal, ya sea vía ingresos o vía costos. Las transferencias de igualación o nivelación actúan como instrumentos de distribución de recursos financieros entre niveles de gobierno y dentro de entidades territoriales pertenecientes a un mismo nivel de gobierno. Esto para eliminar o reducir la disparidad fiscal de tal manera que cada gobierno subnacional pueda proveer bienes y servicios públicos con coberturas y calidades similares, a partir de un esfuerzo común para la recaudación de ingresos propios. Según el BID (2023), estas buscan que los individuos reciban similares oportunidades de prestación de bienes y servicios públicos a cargo de los gobiernos subnacionales, independientemente del lugar donde residan, deben ser incondicionadas o para propósito general, y deben contar con reglas claras de financiamiento y fórmulas transparentes de distribución.

En los países de la OECD predominan dos modelos de nivelización⁸. El primero según la dirección y origen de las transferencias

en infraestructura de vías terciarias”, Revista Planeación y Desarrollo, noviembre de 2023.

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

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

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

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

En estos países coexisten en promedio cinco sistemas de transferencias intergubernamentales basados en un enfoque de nivelación fiscal que representan el 2,4% del PIB y compensan aproximadamente el 80% de las brechas económicas territoriales⁹. Se destaca la experiencia de Canadá, que tiene dos sistemas de transferencias de igualación: uno para el financiamiento de los territorios según las necesidades de tributación fiscal para la provisión de servicios públicos comparables, y el otro para los estados, que consiste en una igualación fiscal horizontal de las provincias, solo a partir de la capacidad fiscal. Los fondos del sistema de igualación surgen de impuestos nacionales y están sujetos a una tasa de crecimiento en función del crecimiento promedio trianual del PIB. Alemania sobresale por contar con variadas transferencias y fondos, entre ellos el Fondo Interregional no condicionado para los estados federales (Länder) que se alimenta con impuestos nacionales/federales (renta, patrimonio y ventas) y con transferencias horizontales entre estados, basadas en el ingreso promedio tributario per cápita ponderado por población y un factor diferencial de costos. En cuanto a América Latina, ningún país (perteneciente o no a la OECD) ha adoptado de forma explícita un enfoque de nivelación fiscal¹⁰, excepto México que incluye un componente de igualación de costos en las transferencias de aportes a estados y municipios para la equidad en la provisión de servicios públicos. El resto ha creado fondos con objetivos para promover el desarrollo regional a partir de transferencias, especialmente condicionadas del nivel central hacia el territorial, como por ejemplo el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Compensación Municipal de Perú; el Fondo de Desarrollo Regional, el Fondo de Reconversión Regional y el Fondo de Apoyo Regional de Chile, y el Fondo de Participación de los Estados y el Fondo de Participación de Municipios, de Brasil (ver Tabla 2).

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

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

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

| País | % PIB | # Transferencias | Igualación de ingresos e igualación de costos | % de brecha compensada |
|------------------------|-------------|------------------|---|-----------------------------|
| Federales y regionales | Australia | 0,5 | 1 | Juntas |
| | Austria | 3,8 | 15 | Separadas |
| | Canadá | 1,0 | 2 | Separadas |
| | Alemania | 2,0 | 13 | Separadas |
| | Italia | 3,0 | 5 | Separadas |
| | México | 3,7 | 8 | Solo igualación de costos |
| | España | 3,0 | 1 | Solo igualación de costos |
| | Suiza | 3,0 | 7 | Separadas |
| | Promedio | 2,5 | 7 | 72 |
| Unitarios | Dinamarca | 2,8 | Separadas | |
| | Finlandia | 3,8 | 4 | Separadas |
| | Grecia | 1,2 | 10 | Separadas |
| | Japón | 4,0 | 3 | Solo igualación de costos |
| | Noruega | 0,5 | 2 | Separadas |
| | Polonia | | 10 | Separadas |
| | Portugal | 1,8 | 4 | Juntas |
| | Suecia | 2,6 | 4 | Separadas |
| | Turquía | 1,1 | 2 | Solo igualación de ingresos |
| | Reino Unido | | 1 | Separadas |
| Promedio general | | 2,4 | 5 | 80 |

Fuente: Blöchliger y Charbit, referidos por Jairo Núñez en informe de consultoría de la Misión de Descentralización, 2023.

En varios países, gran parte de la financiación de los fondos y transferencias para la nivelación fiscal territorial proviene de ingresos nacionales. Especialmente de los impuestos a la Renta (personas naturales y sociedades) y al Valor Agregado (IVA) ya que suelen ser los más representativos en términos de recaudo para este nivel de gobierno (OECD, 2022). Para el efecto, se establecen acuerdos de reparto o coparticipación entre los distintos niveles de gobierno con un enfoque explícitamente igualador en el que el nivel superior de gobierno recauda el

impuesto y una parte específica de este ingreso se comparte a los niveles subnacionales. En la figura 2 se presentan algunas experiencias internacionales. En los países federales de Alemania, Suiza y Brasil se comparte una gran proporción de los impuestos de Renta e IVA con los niveles subnacionales; en países unitarios como Finlandia y Suecia se cede la totalidad del impuesto a la Renta - personas al nivel local, y en España se distribuye la mitad del impuesto a la Renta de personas a las comunidades autónomas.

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

Fuente: Equipo Técnico de la Misión de Descentralización con base en Fiscal Federalismo, OECD (2022).

III Creación del Fondo de Convergencia Económica Territorial, FCET

Objeto

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

Desarrollo de la propuesta

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

¿Qué es el FCET?

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

Nivel de Gobierno a cargo del FCET

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

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

públicos, privados, las comunidades organizadas y la sociedad civil de sus municipios y subregiones más rezagadas.

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

Destinación de los recursos (objetivos de política)

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



Esquema 1.

Por lo tanto, el FCET financiará inversiones que sean habilitadoras del desarrollo, como por ejemplo la infraestructura vial¹² y de transporte, la

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

conectividad digital, y multiplicadoras de mercados, comercio, empresas, industrias y emprendimientos, como lo son el capital humano y ambiental¹³, la innovación y la tecnología, entre otras, que potencien las apuestas y cadenas productivas de los territorios más rezagados, en búsqueda de una mayor diferenciación, productividad y competitividad.

Así mismo, con cargo a estos recursos se podrán financiar programas y estrategias para el fortalecimiento de capacidades y cooperación técnica en formulación y ejecución de programas y proyectos, el robustecimiento de las dependencias de desarrollo económico o unidades de innovación de las gobernaciones, y la operatividad y el despliegue de las Misiones Productivas con sus respectivos esquemas de participación para una mayor transparencia y eficiencia del gasto.

Naturaleza y funcionamiento

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

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

Tamaño del Fondo: adopción del enfoque de igualación fiscal

En sintonía con la experiencia internacional, la aplicación del enfoque de igualación fiscal vía ingresos permite determinar el monto aproximado de los recursos que sería necesario transferir a los departamentos para que compensen su ausencia de capacidad fiscal¹⁴. En este caso, también se contabilizan los recursos necesarios para compensar

les de infraestructura vial, se genera \$ 1,95 b. más de PIB y 30 mil nuevos empleos (directos e indirectos).

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

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

las brechas en capacidad fiscal de los municipios, en primer lugar porque el monto total a compensar a nivel departamental es relativamente bajo debido a que este nivel de gobierno presenta inflexibilidades estructurales en sus ingresos¹⁵ (alta dependencia de impuestos al consumo de cigarrillo, tabaco y licores, y pocos ingresos con libre destinación que provienen especialmente de rentas cedidas) que arrojan un referente de comparación igualmente bajo. En segundo lugar, porque los municipios de menor capacidad fiscal serán los beneficiarios de los proyectos de inversión que se ejecuten en el marco de las Misiones Productivas que lideren los departamentos para impulsar el desarrollo económico intradepartamental.

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

Criterios de distribución

Los recursos del FCET se deberán distribuir entre los departamentos del país a partir de variables o *proxies* de igualación fiscal vía ingresos y, en lo posible, vía costos¹⁷: i) 50% según la sumatoria de los rezagos de la capacidad fiscal departamental propia y la de sus municipios con respecto al promedio

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

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

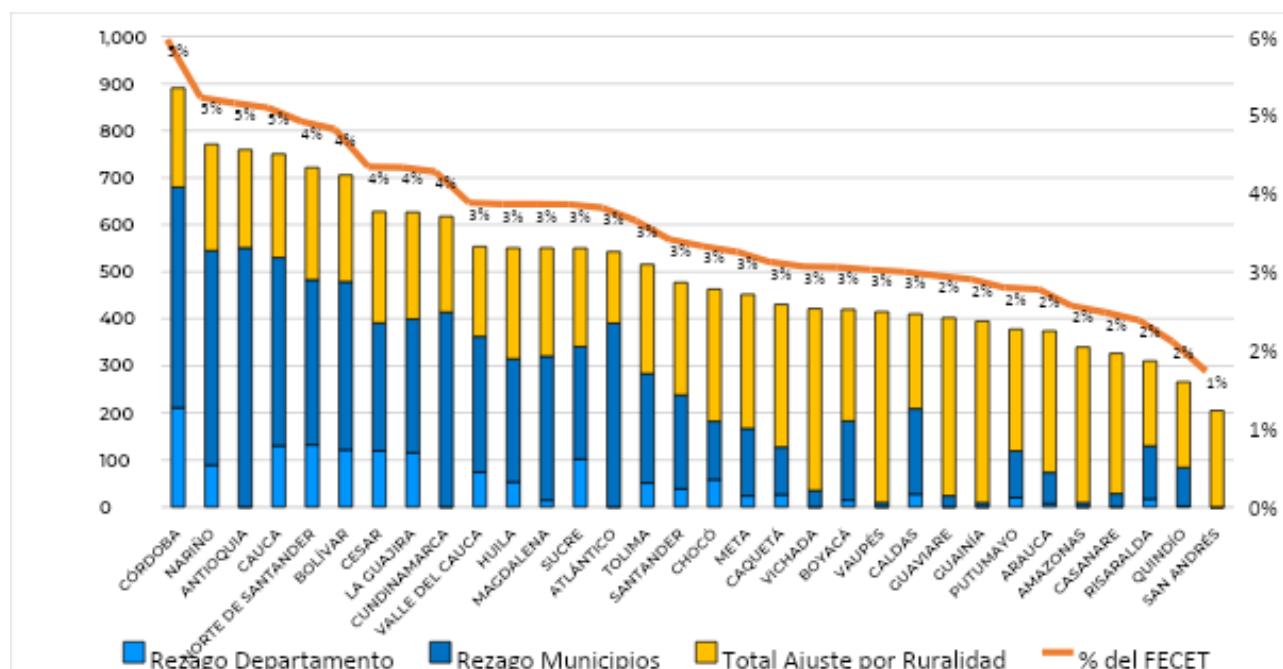
¹⁷ Si bien el Índice de Distancias y Densidades constituye un proxy de los costos relacionados con la conectividad vial, se recomienda avanzar en la cuantificación real de los costos y necesidades de gasto para la provisión de los bienes, servicios y equipamientos necesarios para generar las condiciones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

nacional; y ii) 50% por el índice de Distancias y Densidades (PNUD-DNP), el cual incluye densidad poblacional y tiempo de viaje hasta los nodos de aglomeraciones.

Al aplicar estos criterios de distribución bajo el supuesto de que el FCET cuenta con recursos anuales que representan como mínimo el 1,2% del PIB (\$16,2 billones de 2023), se logaría una distribución en la cual el departamento de Córdoba recibiría la mayor partida del FCET (5,5% del

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

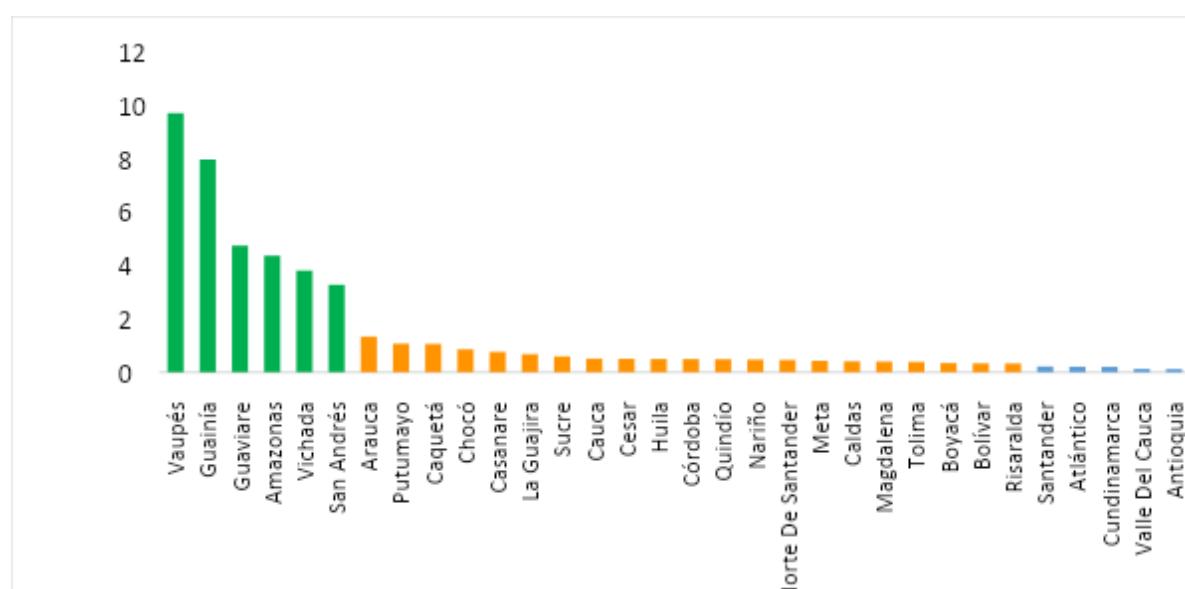
Figura 3. Distribución departamental del FCET



Fuente: Equipo Técnico de la Misión de Descentralización.

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

Figura 4. Asignación per cápita del FCET por departamento



Fuente: Equipo Técnico de la Misión de Descentralización.

Fuentes de financiamiento

La magnitud anual del Fondo representa el valor mínimo de las transferencias verticales que se requerirán para avanzar gradualmente en la compensación de las brechas fiscales territoriales. Para el efecto, se propone que la nación realice un acuerdo de coparticipación gradual en impuestos nacionales (IVA, Renta) que se traduzca en una mayor participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN)¹⁸ o que dé paso a una reasignación gradual a los departamentos de las partidas del Presupuesto General de la Nación (PGN) de Inversión que están direccionando las unidades ejecutoras del orden nacional (ministerios, departamentos administrativos y sus unidades ejecutoras adscritas y vinculadas) hacia los territorios, en temáticas económicas¹⁹ –lo que por supuesto ha sido posible

¹⁸ Los recursos de transferencias del FECET equivaldrían a 5.87% de los ICN.

¹⁹ Estas partidas del PGN que han sido “recentralizadas” en cuanto a que podrían ser ejecutadas por el nivel territorial ya que también son su competencia, representan aproximadamente el 36% del PGN de inversión de 2023 (\$17,7 billones) y son 3 veces lo que actualmente reciben las entidades territoriales por concepto de Propósito General del SGP para atender todas las necesidades distintas a

por la concurrencia de competencias de los distintos niveles de gobierno en los sectores de inversión–, hasta cubrir el tamaño anual del Fondo (ver tabla 3 y figura 5).

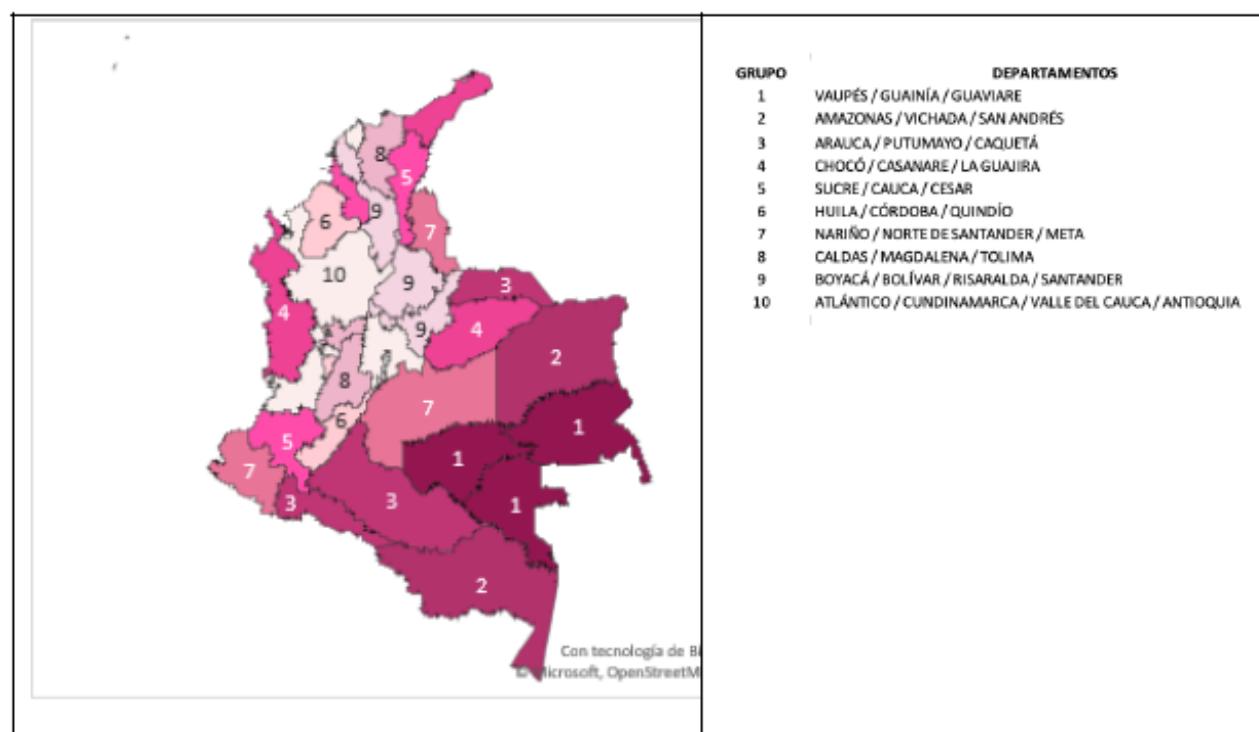
Dado que las inversiones económicas necesarias para el cierre de brechas de desarrollo económico local demandarán recursos adicionales a las transferencias de la nación, el Fondo requerirá de múltiples acuerdos de solidaridad horizontal a través de los cuales podrán concurrir recursos provenientes del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

educación, salud y agua potable y saneamiento básico. La pregunta que surge es: ¿por qué el balance de la aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia entre los niveles de gobierno arroja una sobrecarga en la nación para ejecutar inversiones que bien podrían liderar los gobiernos subnacionales según las necesidades, prioridades y aspiraciones de sus propios territorios?

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

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

Fuente: Equipo Técnico de la Misión de Descentralización.

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

Fuente: Equipo Técnico de la Misión de Descentralización.

Administración del FCET

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

Según Chesbrough (2003)²⁰, la innovación abierta implica en la investigación y el desarrollo de la innovación en el sector público la adopción de elementos multifuente (*crowdsourcing*) y datos abiertos para aprovechar las ideas, la experiencia y los recursos del entorno organizacional externo con el fin de abordar un problema o lograr objetivos específicos. Esta apertura de gobierno conlleva necesariamente a una mayor participación pública y compromiso cívico en la medida que, de forma colaborativa, se pueda recopilar información y perspectivas; plantear retos, desarrollar y probar nuevas ideas, soluciones o productos, experimentar; mejorar la capacidad institucional, construir o ampliar la comunidad y aumentar la conciencia de lo público.

En la práctica, la adopción de este enfoque llevará a que cada departamento sea responsable de administrar y asignar los recursos que reciba de transferencias del FCET para liderar las Misiones Productivas de cierre de brechas económicas, y movilizar a las Comunidades Territoriales²¹

desde las bases y a los actores que conformarán los ecosistemas solucionadores. Para el efecto, los protagonistas de la estructura organizacional interna serán las áreas de desarrollo económico o las unidades de innovación que existan en las gobernaciones, las cuales se encargarán de:

1. Identificar –de manera preliminar– las brechas económicas dentro del departamento.
2. Diagnosticar –de manera preliminar– las vocaciones, los retos, las apuestas y el modelo de desarrollo productivo de los territorios más rezagados, mediante la colaboración en el intercambio de datos e información abierta proveniente del sector público, el sector privado, la academia, los expertos y demás interesados, y el análisis de su participación dentro de la Agenda departamental de competitividad e innovación.
3. Definir las Misiones Productivas o los programas supramunicipales y su hoja de ruta: a partir del diagnóstico preliminar, establecer los objetivos y resultados esperados de cada Misión, su temporalidad, los municipios, subregiones o zonas más rezagadas o desconectadas de los nodos a potenciar.
4. Mapear a las Comunidades Territoriales de los municipios donde se va a realizar la Misión Productiva: estas pueden estar conformadas por los gobiernos locales de los municipios a potenciar; las

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

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

²¹ Las “Comunidades Territoriales” hacen referencia

asociaciones de municipios; subregiones; centros de investigación; instituciones educativas y de formación para el empleo; pequeños productores; campesinos; empresarios; emprendedores; comercializadores; acopios; cámaras de comercio; gremios; líderes comunitarios; organizaciones de la sociedad civil, y demás ciudadanos e interesados.

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

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

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

7. Efectuar seguimiento a la ejecución de las Misiones Productivas: en concordancia con el modelo de administración y su enfoque de innovación abierta, cualquier actor de las Comunidades Territoriales y de los Ecosistemas de Innovación podrá formular y presentar proyectos de inversión enmarcados en la Misión Productiva respectiva, y estos serán viabilizados y registrados en el Banco de Proyectos de Inversión de cada departamento.

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

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



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



Fuente: Equipo Técnico de la Misión de Descentralización.

IV RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

El régimen de conflicto de interés de los Congresistas y la consagración del mismo como causal de pérdida de investidura se encuentran en el artículo 286 de la Ley 5^a de 1992 y en el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia, respectivamente.

Aunado a lo anterior, el Consejo de Estado ha establecido en la jurisprudencia que el conflicto de intereses se estructura en situaciones especialísimas en las que el interés privado rivaliza de forma

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

incompatible con el interés general, por lo que al Congresista se le genera la prohibición de tomar parte en cualquier tipo de asuntos que puedan generar un beneficio para sí o para terceros vinculados a él, en contravía de las reglas de transparencia e imparcialidad que deben regir el legislativo.

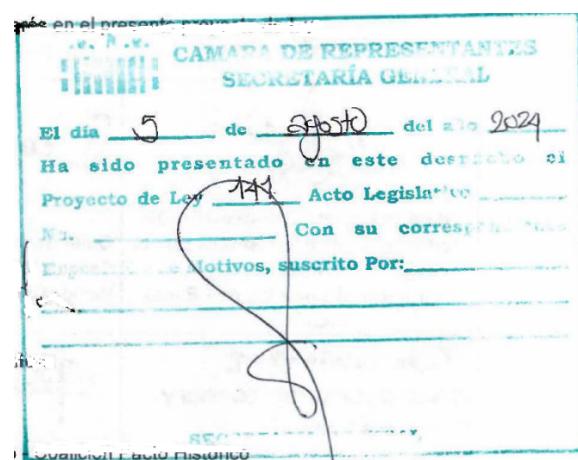
De conformidad con lo expresado, se indica que no hay motivos que puedan configurar un conflicto de interés en el presente proyecto de ley.

Atentamente,

Carlos Alberto Benavides Mora

Senador de la República

Polo Democrático Alternativo Coalición Pacto Histórico



| | |
|--|--|
| | |
| ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Polo Democrático - Pacto Histórico | SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes - Pacto Histórico |

| | |
|---|---|
| | |
| Eduard Sarmiento Hidalgo Representante a la Cámara Cundinamarca | LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Polo Democrático - Pacto Histórico |

| | |
|---|---|
| | |
| Martha Lisbeth Alfonso Jurado Representante a la Cámara por el Tolima Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico | Omar de Jesús Restrepo Correa Senador de la República Partido Comunes - Pacto Histórico |

| | |
|--|--|
| | |
| PABLO CATATUMBO TORRES V. Senador de la República Partido Comunes- Pacto Histórico | ANDRÉS CANCIMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Putumayo Pacto Histórico |

| | |
|--|---|
| | |
| CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico | GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER Senadora de la República Pacto Histórico – Colombia Humana |

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2024 CÁMARA

por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales.

Bogotá, D. C., 5 de agosto de 2024.

Honorable Representante

JAIME RAÚL SALAMANCA

Presidente Senado de la República

Secretario General

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Cámara de Representantes

Referencia: Radicación del Proyecto de Ley número de 2024 Cámara, por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales

Por medio de la presente, nos permitimos radicar el proyecto de ley, *por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales*, con la finalidad de que surta su respectivo trámite.

Cordialmente,

Carlos Alberto Benavides Mora

Senador de la República

Polo Democrático Alternativo - Coalición Pacto Histórico

| | |
|---|---|
| | |
| SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes - Pacto Histórico | Eduard Sarmiento Hidalgo Representante a la Cámara Cundinamarca |
| | |
| LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Polo Democrático - Pacto Histórico | LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Polo Democrático - Pacto Histórico |
| | |
| PABLO CATATUMBO TORRES V. Senador de la República Partido Comunes- Pacto Histórico | PABLO CATATUMBO TORRES V. Senador de la República Partido Comunes- Pacto Histórico |
| | |
| Martha Lisbeth Alfonso Jurado Representante a la Cámara por el Tolima Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico | Omar de Jesús Restrepo Correa Senador de la República Partido Comunes - Pacto Histórico |
| | |
| CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico | CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico |

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2024
por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales**

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto expedir normas orgánicas en materia de sostenibilidad fiscal, a través de la adopción y la

definición del contenido de una regla fiscal de carácter territorial con el propósito de fortalecer la capacidad fiscal e institucional de las entidades territoriales.

Artículo 2º. 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 el sector descentralizado, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 1º. Para estos efectos, se incorporan dentro de las cuentas fiscales como entidades del sector descentralizado los establecimientos públicos, las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta con participación pública mayoritaria que no desarrollen actividades industriales o comerciales en competencia con el sector privado o que dependan de transferencias, contratos o convenios del sector central para su funcionamiento.

Parágrafo 2º. Se excluyen de la aplicación de esta disposición las empresas de servicios públicos domiciliarios, las entidades promotoras de salud, las instituciones prestadoras de salud, las empresas sociales del Estado y las demás sometidas a un régimen jurídico especial, como las empresas de loterías y las empresas licoreras.

Artículo 3º. Regla fiscal territorial. La regla fiscal territorial tiene como objetivo asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas de las entidades territoriales, fortaleciendo un marco de autonomía fiscal. Para este efecto, la regla fiscal territorial está integrada por los siguientes indicadores:

| Nro. | Indicador | Formulación | |
|------|---------------|---|--|
| 1 | Gasto | Relación objetos de gastos / ingresos corrientes de libre destinación $\leq 80\%$ | |
| 2 | Deuda pública | Relación intereses / ahorro operacional $\leq 60\%$ | Relación saldo de la deuda / ingresos corrientes $\leq 100\%$ |
| 3 | Provisión | Pensional Contractual Judicial Gestión de riesgos de desastres | 100% del pasivo pensional % monto contrato % reclamación judicial % por definir |
| 4 | Garantía | Garantía de créditos | % por definir |

Parágrafo 1º. Para el cálculo de los indicadores de la capacidad de pago, se aplicará lo dispuesto por el artículo 6º de la Ley 358 de 1997, modificado por el artículo 30 de la Ley 2155 de 2021, y demás disposiciones complementarias.

Parágrafo 2º. La realización de las provisiones pensionales y de contingencias se efectuará a través de los fondos existentes previstos a nivel legal y la

subcuenta territorial correspondiente se incorporará para efectos del cómputo y el balance del resultado de la aplicación de la regla fiscal a la respectiva entidad territorial.

Parágrafo 3º. Los indicadores se aplicarán a los establecimientos públicos, unidades administrativas especiales con personería jurídica, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta que no desarrollen actividades industriales o comerciales en competencia con el sector privado o que dependan de transferencias, contratos o convenios del sector central para su funcionamiento.

Parágrafo 4º. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en pleno consenso con los departamentos, distritos y municipios deberán definir la metodología técnica para determinar el cálculo de la provisión de gestión de riesgos y desastres y de la garantía de crédito, en un plazo de 8 meses a partir de la vigencia de la presente ley.

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

Parágrafo. El Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene carácter vinculante y debe ser aprobado por la corporación territorial respectiva.

Artículo 5º. Superávit Primario. El superávit primario de la entidad territorial está compuesto por:

a) Ingresos corrientes. Comprenden los ingresos del sector central, de las entidades descentralizadas a que hace referencia la presente ley, los recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones y los provenientes de otros niveles de gobierno autorizados normativamente para financiar gasto corriente, excluyendo los ingresos por rendimientos financieros, las transacciones de única vez, los ingresos afectados por vigencias futuras y demás compromisos de largo plazo que conlleven garantías de pago.

b) Objetos de gasto. Comprenden los gastos de personal y de servicios personales incorporados dentro de la clasificación de adquisición de bienes y servicios del sector central, las entidades descentralizadas a que hace referencia la presente ley y la Asamblea, el Concejo, la Contraloría y la Personería, según el caso, así como los causados para financiar instrumentos financieros que administren autónomamente recursos de las entidades territoriales excluyendo el servicio de deuda, sobre cuyo resultado se efectuará el cálculo de los indicadores de operación, deuda y provisión de la respectiva entidad territorial.

Parágrafo 1º. El superávit primario se calculará de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y previo concepto técnico del Comité

Autónomo de la Regla Fiscal al que se refiere el artículo 13 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021.

Parágrafo 2º. Para efectos del superávit primario de la entidad territorial, las transacciones de única vez son las operaciones que tienen un efecto transitorio sobre el superávit primario y que por lo tanto no conducen a cambios sostenidos en la situación de las finanzas públicas de la respectiva entidad territorial.

Artículo 6º. Coherencia. La regla fiscal territorial se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual tiene efecto vinculante. El Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo Territorial, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ordenanza o de Acuerdo de Presupuesto General de la entidad territorial, deben ser consistentes con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y sujetarse a los indicadores y ciclos fiscales allí definidos.

Artículo 7º. Marco de Gasto de Mediano Plazo. El Marco de Gasto de Mediano Plazo contendrá las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la entidad territorial para un período de cuatro (4) años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente y tiene efecto vinculante.

El Gobierno nacional reglamentará el Marco de Gasto de Mediano Plazo para las entidades territoriales y definirá los parámetros y procedimientos para la cuantificación del gasto y la forma como concurrirán los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la respectiva entidad territorial. Cada propuesta de presupuesto de gastos deberá proveer la motivación, cuantificación y evaluación de los programas allí incluidos.

Artículo 8º. Cumplimiento de límites de gasto. En el evento que un departamento, distrito o municipio, como mínimo durante tres (3) períodos fiscales consecutivos, supere cualquiera de los indicadores a los 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 del crédito, conforme con la metodología definida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien reglamentará las condiciones de adopción y ejecución correspondientes, incluyendo los parámetros generales de evaluación de los programas a que hace referencia este artículo y tendrá a cargo la viabilidad y evaluación de los mismos.

Parágrafo. Mientras no se adopten y ejecuten estas medidas la entidad territorial no podrá celebrar operaciones de crédito público ni acceder a recursos de otros niveles de gobierno.

Artículo 9º. Clasificación de objeto de gasto. Los conceptos de objeto de gasto comprenden los gastos de personal y de servicios personales incorporados

dentro de la clasificación de adquisición de bienes y servicios, conforme con el Catálogo de Clasificación presupuestal para Entidades Territoriales y Descentralizadas.

Artículo 10. Revisión de indicadores. El Gobierno nacional, de manera general o particular, podrá adelantar la revisión anual de los indicadores a los que se refiere la presente ley, considerando la información financiera aportada a través del Formulario Único Territorial o el instrumento que haga sus veces, que permita evidenciar, por razones de fuerza mayor, caso fortuito o excepcionales, modificaciones a los porcentajes e indicadores fiscales previstos en la presente ley. Estas modificaciones hacen referencia a un desvío temporal del cumplimiento de los indicadores fiscales fijados en el artículo 3º de la presente ley.

Para este efecto, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y previo concepto técnico del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, definirá una metodología que considere, 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.
6. Duración máxima de la desviación de los indicadores fiscales.
7. Magnitud de la desviación.
8. Senda de retorno al pleno cumplimiento de los indicadores fiscales.

Artículo 11. Se adicionará el siguiente párrafo 2º al artículo 6º de la Ley 448 de 1998:

“Parágrafo 2º. El cumplimiento de los aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades, conforme la certificación otorgada por la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, será requisito para la celebración de operaciones de crédito público por parte de las entidades territoriales, así como para la celebración de contratos de concesión y de asociación público-privada regulados por la Ley 1508 de 2012 y demás disposiciones complementarias”.

Artículo 12. Monitoreo, seguimiento y evaluación de resultados del gasto de inversión territorial. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantará 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, con el propósito de asegurar el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad fiscal territorial.

Artículo 13. El artículo 5° de la Ley 819 de 2003, modificado por el artículo 325 de la Ley 2294 de 2023 quedará de la siguiente manera.

“Artículo 5°. Marco Fiscal de Mediano plazo para Entidades Territoriales. Anualmente, en los departamentos, distritos y municipios, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo para su aprobación, en el mismo periodo en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que 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) *La proyección debidamente soportada, para el respectivo período de gobierno y el período cuatrienal, de los indicadores y el balance primario neto a que hace referencia la presente ley;*

c) *Las metas de superávit primario al que hace referencia el artículo 2° de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;*

d) *Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución;*

e) **El Marco de Gasto de Mediano Plazo al que hace referencia el artículo 8° de la Ley 1473 de 2011**

f) *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;*

g) *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 período de gobierno;*

h) *Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes de naturaleza judicial, contractual y pensional que afectan o puedan afectar la situación financiera de la entidad territorial;*

i) **El costo fiscal de las ordenanzas o acuerdos sancionados en la vigencia fiscal anterior y el costo estimado de los proyectos de ordenanza y acuerdo que se proyecta expedir durante el período de gobierno.**

j) **El incremento es esperado en el recaudo de los ingresos propios como resultado de las medidas de esfuerzo fiscal a implementar por la entidad territorial.**

k) *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 /as 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.

Parágrafo. *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 estos sean consistentes con el Marco de Gasto de Mediano Plazo de la entidad territorial. El control al cumplimiento de lo referido en el presente artículo estará a cargo de las Contralorías del orden territorial en el marco de las auditorías de control regular”.*

Artículo 14. El artículo 12 de la Ley 819 de 2003 quedará de la siguiente manera:

“Artículo 12. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales. En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

a) *El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consúltelas metas plurianuales e indicadores del Marco Fiscal de Mediano Plazo;*

b) *Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;*

c) *Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.*

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento o se incumplen los indicadores que conforman la regla fiscal territorial.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias

futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público y las vigencias futuras requeridas para asegurar el funcionamiento del sector central del respectivo departamento, Distrito o municipio y programas de inversión prioritarios que requieren continuidad mientras se aprueba el plan de desarrollo del nuevo gobierno territorial. En este evento, la vigencia futura no podrá exceder el mes de junio del año siguiente y el gobernador o alcalde podrá efectuar la armonización presupuestal requerida para cumplir con su programa de gobierno durante el período de los 6 meses de inicio de su período de gobierno”.

Artículo 15. Funciones del Comité Autónomo de la Regla Fiscal. Además de las funciones previstas en el artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal tendrá las siguientes:

- Pronunciarse y emitir concepto formal sobre el informe de cumplimiento de la regla fiscal subnacional que le presente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público;
- Pronunciarse sobre las proyecciones que, en materia de sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas territoriales, le presente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público;
- Emitir concepto técnico previo sobre la metodología para calcular el superávit primario territorial que le presente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación;
- Emitir concepto técnico previo sobre la metodología para la revisión anual de los indicadores de gasto, de deuda y de provisión a que se refiere la presente ley;
- Efectuar análisis de consistencia entre el comportamiento de la regla fiscal territorial con el contenido de los principales instrumentos de la política fiscal y su consistencia con los resultados del Balance del Gobierno General y del Sector Público No Financiero.

Artículo 16. Normas orgánicas. Las disposiciones contenidas en la presente ley son normas de carácter orgánico.

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

Cordialmente,

Carlos Alberto Benavides Mora

Senador de la República

Polo Democrático Alternativo - Coalición Pacto Histórico

Proyecto de ley “Por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales”.

SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA
Senadora de la República
Partido Comunes - Pacto Histórico

Eduard Sarmiento Hidalgo
Representante a la Cámara
Cundinamarca

LEYLA MARLENY RINCÓN
TRUJILLO
Representante a la Cámara por el
Polo Democrático - Pacto Histórico

PABLO CATATUMBO TORRES V.
Senador de la República
Partido Comunes- Pacto Histórico

Omar de Jesús Restrepo Correa
Senador de la República
Partido Comunes - Pacto Histórico

ROBERT DAZA GÓMEZ

Senador de la República
Polo Democrático - Pacto Histórico

JAEEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Pacto Histórico- UP

CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ
PÉREZ
Honorable Senadora de la República
Colombia Humana-Pacto Histórico

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. La literatura fiscal especializada

A. Qué es una regla fiscal

En su condición de responsable de los indicadores fiscales agregados o macroeconómicos, el nivel nacional de gobierno tiene a su cargo la definición de la política fiscal, dentro de la cual introduce la regla fiscal como una restricción de largo plazo sobre el comportamiento de las finanzas, que se expresa en términos de un indicador de resultado como el balance presupuestal, el gasto, la deuda o un mayor agregado macroeconómico. 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 deviene en el de asegurar que los formuladores de la política fiscal diseñen 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.

¹ 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, México, 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 Restrepo Bernal, M. Public Debt Dynamics, Pri-

B. 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

| Tipo | Contenido |
|----------------------|---|
| Balance presupuestal | <i>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.</i> |
| 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 discretionarios 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 <i>stock</i> de deuda converge 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 <i>stock</i> 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 primario⁵ 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

mary Deficits and Fiscal Rules. Universidad de los Andes. Bogotá, D. C. 2019. Pág. 3.

⁴ Davoodi H. R., P. Elger, A. Fotiou, D. García-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.

⁵ 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.

funcionamiento de la regla fiscal, se incorpora la existencia de un consejo fiscal, cláusulas de escape y márgenes legales⁶ 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 fiscales⁷. 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”⁸. En este orden, el

⁶ 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.

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

⁸ González J. I. *A propósito de la regla fiscal*. En Revista Planeación & Desarrollo. Departamento Nacional

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 nominal⁹.

C. Componentes

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:

⁹ de Planeación. Diciembre 2023. Bogotá D.C. Pág. 9.

El 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 número 678 de 2020 que autorizó la ampliación del límite de gasto de funcionamiento para las entidades territoriales durante la pandemia del COVID-19.

Tabla 2. Componentes de la regla fiscal

| Componente Contenido | |
|--------------------------------------|--|
| <i>Sobre la deuda sobre el gasto</i> | Dispone un explícito límite sobre el stock de la deuda pública. |
| | 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. |
| <i>Sobre el balance presupuestal</i> | 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 presupuestal estructural. |

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

D. 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 de una regla fiscal

| Característica | Relación |
|--------------------------------|---|
| <i>Objetivo o techo</i> | ¿Qué objetivo tiene la regla? por ejemplo, un límite numérico sobre la relación del déficit sobre el Producto Interno Bruto (PIB) |
| <i>Período efectivo</i> | ¿Hasta cuándo la regla es aplicable? Se argumenta que es importante para la regla ser efectiva durante un período relativamente largo |
| <i>Instrumentos normativos</i> | ¿La regla está escrita en la Constitución? ¿Es una ley? ¿Un tratado internacional? |

Tabla 3. Variables de una regla fiscal

| Característica | Relación |
|--------------------------------------|---|
| <i>Nivel de gobierno</i> | ¿La regla aplica para el Gobierno central, subnacional o todos los niveles de gobierno? |
| <i>Sanciones por no cumplimiento</i> | ¿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 Latín American experiences. Paper preparedj for the IMF/World Bank Conference Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies. Oaxaca, Mexico, February 14 - 16, 2002. Pág. 15. (Traducción libre del autor).

Adicionalmente, dentro del menú de 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 ángulo esencial para determinar si la regla puede ser un efectivo mecanismo para alcanzar disciplina fiscal y estabilidad macroeconómica, es el nivel de cobertura gubernamental que le facilite su modelo institucional y de operación.¹⁰ 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”¹¹. 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 primario¹².

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”.¹³ 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 fiscal¹⁴.

E. Operación

La literatura fiscal señala que diversos modelos fiscales operan con más de un indicador numérico con el objetivo de mitigar los pro y contra de reglas individuales o únicas y facilitar la adopción complementaria de indicadores que provean 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 pública.¹⁵ 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”¹⁶. 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:

¹⁰ 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, México, February 14 - 16, 2002. Pág. 15.

¹¹ 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. 16

¹² Restrepo Bernal, M. Public Debt Dynamics, Primary Deficits and Fiscal Rules. Universidad de los Andes. Bogotá. D.C. 2019. Págs. 8 y 16.

¹³ Balassone, F., Franco, D., Zotteri, S. (2004). Fiscal Rules for Subnational Governments: Lessons from the EMU. In: Kopits, G. (eds) Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Procyclicality of Financial Systems in Asia. Palgrave Macmillan, London. Págs. 3 y 9.

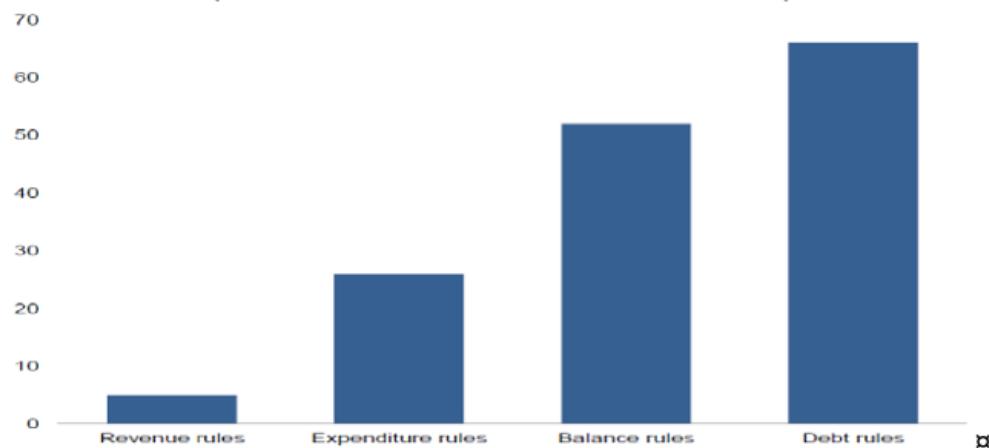
¹⁴ Guerguil, M. Fiscal Rules and Small States: A Brief Overview. International Monetary Fund. 2013.

¹⁵ Guerguil, M. Fiscal Rules and Small States: A Brief Overview. International Monetary Fund. 2013.

¹⁶ 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.

Gráfica 1. Tipos de regla de más frecuente uso

Types of National Fiscal Rules in Use, 2013
 (Number of countries with at least one fiscal rule)

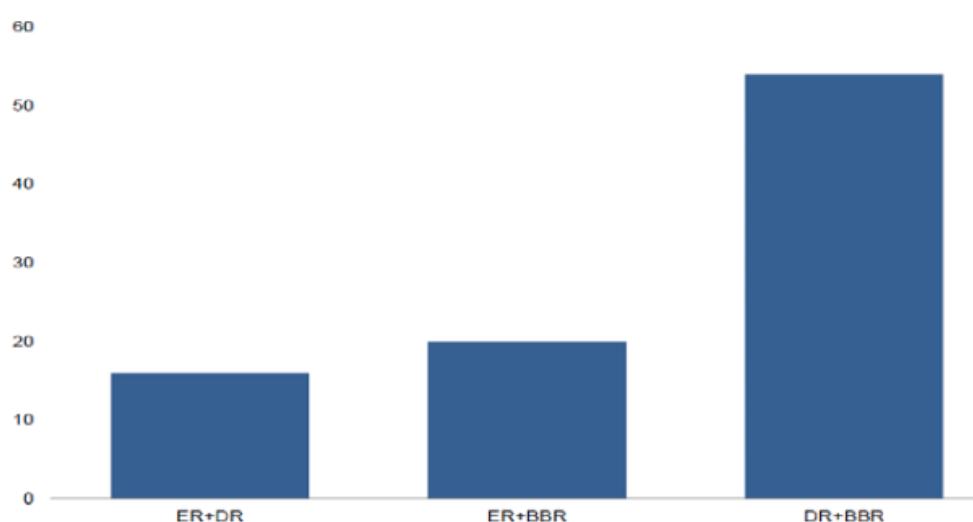


Fuente: Guerquil, M. Fiscal Rules and Small States: A Brief Overview. International Monetary Fund. 2013.

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 siguiente:

Gráfica 2. Tipos de regla implementadas en combinación

Combinations of National Rules, 2013



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

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”,¹⁷ 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”¹⁸. Es decir, la regla

descansa en el concepto de “equilibrio presupuestal o límites al déficit”,¹⁹ que corresponde al equilibrio entre ingresos y gastos, en la que opera la excepción al financiamiento de la inversión con deuda pública (*Golden rule*).

F. Experiencias en la implementación

Desde el ángulo de la operación *in the field*, 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

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

No 505, Banco de la República, 2008. Pág. 4.

¹⁹ 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.

revela que la implementación ha 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”.²⁰ 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”²¹, 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”.²² 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 gobierno²³ pero

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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.

²³ El concepto de desequilibrio fiscal vertical es explicado en detalle considerando la literatura fiscal relevante

que, como contrapartida, permiten reflejar niveles de gasto y de endeudamiento relativamente reducidos.²⁴ 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 fiscal²⁵ en el contexto de una adecuada cobertura institucional, aspecto sobre el cual ha avanzado la experiencia colombiana.

II. El caso colombiano

Acorde con la experiencia internacional descrita, la regla fiscal adoptada desde 2010²⁶ 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”²⁷. En este escenario, la regla fiscal está dirigida a garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del sector público consolidado y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país²⁸. Respecto de su contenido, la regulación de la regla se halla dirigida a asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas consolidadas mediante la fijación de un límite de deuda neta del 71% del PIB, para lo cual la adopta como concepto sustutivo, definido como la deuda total del Gobierno nacional, excluyendo sus activos financieros, lo que permite identificar el concepto de “Balance primario neto estructural” (BPNE)²⁹. En consonancia con estos

en materia de devolución de poder fiscal entre niveles de gobierno, en: Leguizamón, Luis. 2011. *The functioning of fiscal devolution arrangements: the Colombian experience in the Nineties*. Ph. D. of Politics, thesis. Macquarie University, Australia.

²⁴ En Colombia, el nivel de deuda pública territorial no supera le deuda menor al 4% del PIB según información provista en: 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. 17.

²⁵ Hauptmeier, S. et al. Post-COVID fiscal rules: a central bank perspective. ECB Working Paper Series No 2656 / March 2022. Pág. 5.

²⁶ La regla fiscal nacional fue adoptada mediante la Ley 1473 de 2011 y modificada por la Ley 2155 de 2021.

²⁷ 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.

²⁸ 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.

²⁹ 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 ba-

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.

Con este propósito, la regla ata el comportamiento del BPNE al nivel de deuda, lo que permite dos propósitos en la gestión fiscal. De una parte, otorgar espacio fiscal a las autoridades hacendarias y, de otra, medir el comportamiento efectivo de los indicadores y la gestión fiscal a través del BPNE. De esta manera, vincular el límite de deuda al BPNE, “implica que a mayor deuda el gobierno tendrá menos espacio fiscal”³⁰. 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 PIB”³¹. 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.

De este modo, el objetivo sustantivo de la regla fiscal consiste en la reducción del nivel de deuda pública para facilitar la consolidación y sostenibilidad fiscales, lo que explica la discusión actual en Colombia de revisar su límite³². Sin embargo, a nivel subnacional el objetivo es que la regla, además de consolidar los objetivos de disciplina fiscal, contribuya a corregir el del desequilibrio fiscal intergubernamental y proporcionar una respuesta a las demandas de interjurisdiccionalidad, que presionan oferta de servicios e inversión, esto es, expansión del gasto público, lo que exige revisar, en un arreglo institucional complementario, los efectos fiscales de los indicadores cuantitativos y cualitativos vigentes para el nivel territorial.

III. Los indicadores territoriales

A. 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

lance. (Artículo 5°, parágrafo 1°, literal h), Ley 1473 de 2011).

³⁰ 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.

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>. Con acceso el 10 de febrero de 2024.

³² La cual se ilustra en detalle en: González J. I. *A propósito de la regla fiscal*. En Revista Planeación & Desarrollo. Departamento Nacional de Planeación. Diciembre 2023. Bogotá D.C. Pág. 9.

la etapa final de la década del noventa³³. En este sentido, se destaca la regulación del endeudamiento territorial³⁴, la provisión del pasivo pensional;³⁵ la reestructuración de pasivos de las entidades territoriales,³⁶ que se extendió a las entidades descentralizadas del nivel territorial, la red pública hospitalaria y las universidades estatales; los límites al crecimiento del gasto corriente³⁷ y la adopción del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) como reglas de disciplina fiscal³⁸, 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, inferior al 2% del PIB³⁹ 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, sencillo⁴⁰ 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 territoriales⁴¹. En su diseño, esos 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 estatal⁴². En este sentido, la regulación constitucional prevé reglas asociadas a

³³ Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF). (2009). 10 años de Transformación Fiscal Territorial en Colombia. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

³⁴ Contenida en la Ley 358 de 1997.

³⁵ Conforme con la Ley 549 de 1999.

³⁶ Regulada por la Ley 550 de 1997

³⁷ Conforme con la Ley 617 de 2001.

³⁸ conforme con la Ley 819 de 2003.

³⁹ 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.

⁴⁰ Hauptmeier, S et al. Post-COVID fiscal rules: a central bank perspective. ECB Working Paper Series No 2656 / March 2022. Pág. 2.

⁴¹ 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.

⁴² 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.

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 inversiones⁴³; la gestión del ciclo del presupuesto general de la nación (PGN) que se materializa en normas orgánicas presupuestales⁴⁴, que se extienden, con regulación propia, al Sistema General de Regalías (SGR);⁴⁵ la composición y uso del Sistema General de Participaciones (SGP) así como su seguimiento y control⁴⁶; el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales limitado a su capacidad de pago⁴⁷; la prohibición de créditos internos provenientes del Banco de la República al Gobierno nacional⁴⁸, con recursos de emisión monetaria⁴⁹, de manera principal⁵⁰ que, en su conjunto, constituyen el “paraguas 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.

⁴³ Artículos 339 y 341, Constitución Política.

⁴⁴ Artículo 352, Constitución Política.

⁴⁵ Artículo 361, Constitución Política.

⁴⁶ Artículos 356 y 357, Constitución Política.

⁴⁷ Artículo 364, Constitución Política.

⁴⁸ Artículo 364, Constitución Política.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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.

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 público⁵¹; límites en el crecimiento del gasto corriente, sobre la base de determinar categorías presupuestales⁵²; normas sobre disciplina fiscal y la adopción de un MFMP⁵³; la regulación de la anualidad presupuestal mediante la introducción de la anualidad y las vigencias futuras, tanto ordinarias como excepcionales y las constituidas en el marco de las asociaciones público-privadas⁵⁴; la regulación relativa a provisión de contingencias estatales, que incluye las pensionales, contractuales y judiciales⁵⁵; la regulación en el uso de los recursos del SGP y sus reglas de monitoreo, seguimiento y evaluación sobre su uso⁵⁶; la regulación relativa al uso y control de los recursos del SGR⁵⁷; las reglas relativas al saneamiento fiscal⁵⁸; de manera principal.

B. La integración de indicadores

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

⁵¹ Conforme con la regulación contenida en las Leyes 358 de 1997 y 2155 de 2021, así como el Decreto número 1068 de 2015.

⁵² Conforme con la regulación dispuesta por la Ley 617 de 2000 y el Decreto número 2106 de 2019.

⁵³ Atendiendo la regulación contenida en las Leyes 819 de 2003, 1955 de 2019 y 2294 de 2023.

⁵⁴ Conforme con la regulación contenida en el Decreto número 111 de 1996; las Leyes 1809 de 2003, 1483 de 2011 y 15008 de 2012.

⁵⁵ Conforme con la regulación contenida en las Leyes 448 de 1998, 549 de 1999 y 1955 de 2019 y el Decreto número 1068 de 2015.

⁵⁶ Conforme con la regulación contenida en las Leyes 715 de 2000 y 1176 de 2007 y el Decreto número 28 de 2008.

⁵⁷ Conforme con la regulación contenida en la Ley 2056 de 2020 y el Decreto número 1821 de 2020.

⁵⁸ Contenidas, entre otras, en las Leyes 550 de 1999 y 1966 de 2019.

Gráfica 3. Composición “regla fiscal subnacional”



Fuente: Elaboración propia autor.

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 4 siguiente:

| Tabla 4. Indicadores fiscales cuantitativos y cualitativos territoriales | | | | |
|---|-----------------------------------|----------------------------------|---|---|
| Concepto | Naturaleza | Vigencia | Indicador | Normativa |
| Gasto corriente | Cuantitativo / numérico / nominal | Anual | Relación gastos de funcionamiento / ingresos corrientes de libre destinación conforme con categoría presupuestal territorial. | Ley 617 de 2000 Decreto 2106 de 2019. |
| Deuda pública | | Por operación individual y stock | • Relación intereses / ahorro operacional ≤ 60% • Relación saldo de la deuda/ingresos corrientes ≤ 100%. | Ley 358 de 1997 Ley 2155 de 2021 Decreto 1068 de 2015 |
| Provisional | Cualitativo (1) | Porcentual | Pensional | Provisión pasivo pensional |
| | | | Contractual | Provisión contingencias contractuales |
| | | | Judicial | Provisión contingencias judiciales |

(1) No define un porcentaje anualizado o intertemporal

Fuente: Elaboración propia autor.

C. Los resultados

Los resultados en la implementación de la “regla fiscal subnacional” se despliegan en dos dimensiones. La primera relacionada con el impacto del resultado fiscal de los gobiernos subnacionales en el consolidado del 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 positivo impacto y, por ende, minimiza la “urgencia” de introducir modificaciones a estas regulaciones fiscales territoriales. Es decir, los resultados de estos agregados son el mejor incentivo para disuadir una modificación o revisión de la “regla fiscal subnacional”.

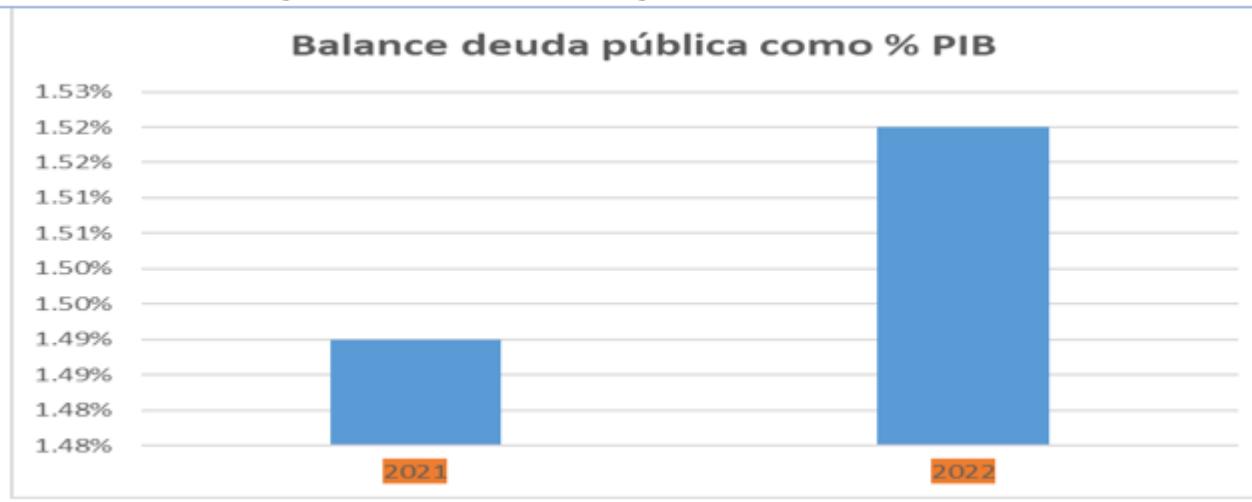
Tabla 5. Balance del Gobierno General y del Sector Público No Financiero 2023 - 2024

| Sectores | SMM | | % del PIB | | Diferencia |
|-----------------------------------|-------------|-------------|------------------|-------------|-------------------|
| | 2023 | 2024 | 2023 | 2024 | |
| 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. Regionales y Locales | 2.670 | 13.134 | 0,2 | 0,8 | 0,6 |
| Administraciones Centrales | -3.591 | 8.082 | -0,2 | 0,5 | 0,7 |
| Resto del Nivel Regional y Local | 6.261 | 5.051 | 0,4 | 0,3 | -0,1 |
| C. Seguridad Social | 2.742 | 3.561 | 0,2 | 0,2 | 0,0 |
| Salud | -1.231 | 0 | -0,1 | 0,0 | 0,1 |
| Pensiones | 3.973 | 3.561 | 0,2 | 0,2 | 0,0 |
| D. Balance Total GG (A + B + C) | -53.341 | -40.953 | -3,3 | -2,4 | 0,9 |
| Balance primario GG | 18.690 | 37.826 | 1,2 | 2,2 | 1,1 |
| E. Empresas Públicas | -2.351 | -1.235 | -0,1 | -0,1 | 0,1 |
| Nivel Nacional | -992 | -1.000 | -0,1 | -0,1 | 0,0 |
| Nivel Local | -1.359 | -235 | -0,1 | 0,0 | 0,1 |
| F. SPNM | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| G. Balance Total SPNF (D + E + F) | -55.692 | -42.188 | -3,5 | -2,5 | 1,0 |
| Balance primario SPNF** | 16.934 | 29.124 | 1,1 | 1,7 | 0,7 |
| Balance primario SPNF | 18.489 | 38.792 | 1,2 | 2,3 | 1,1 |

Fuente: MHCP, MFMP 2024.

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



Fuente: MHCP, Informe de Viabilidad Fiscal Territorial, 2022.

En su conjunto, los indicadores cuantitativos y cualitativos que conforman la “institucionalidad fiscal intergubernamental”⁵⁹, exhiben resultados positivos en el control de la expansión del gasto corriente y el crecimiento de la deuda pública.

D. 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.

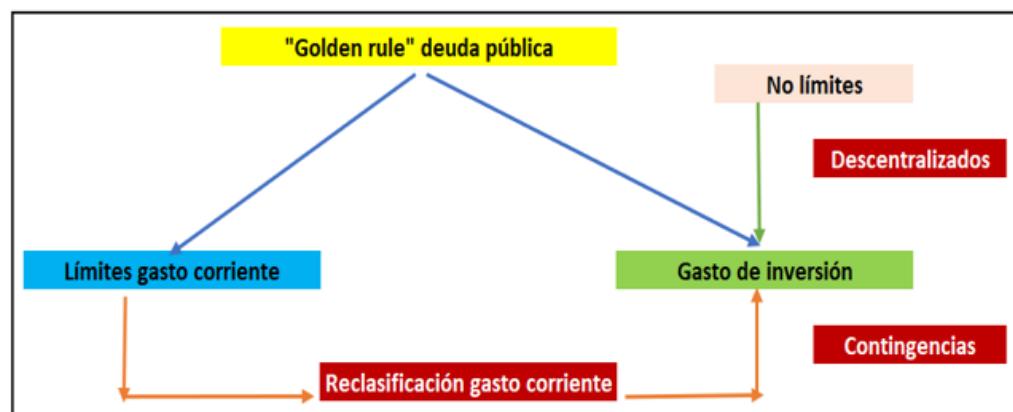
⁵⁹ Jiménez, J. P. et al. Reglas fiscales subnacionales: Revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República - Sucursal Cartagena. Núm. 300. Septiembre, 2021. Pág. 44.

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 inversión⁶⁰; su divorcio del MFMP, la inexistencia de un Marco de Gasto de Mediano plazo (MGMP) y la exclusión del comportamiento fiscal descentralizado, principalmente.

De esta manera, sin limitar su importancia en el balance del 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”:

⁶⁰ El autor agradece la colaboración y aporte de Claudia Gisela Jiménez, asesora de la Misión de Descentralización, en la introducción y el desarrollo de este concepto de reclasificación del gasto de inversión pública por su impacto en el funcionamiento del indicador de gasto corriente a nivel territorial y, por ende, su utilidad de su incorporación en la propuesta de regulación relativa a la regla fiscal subnacional.

Gráfica 5. Diagrama indicadores cuantitativos y cualitativos nivel subnacional



Fuente: Elaboración propia autor.

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 subnacional⁶¹. El efecto de este “divorcio fiscal” se materializa en que los resultados del límite cuantitativo de gasto corriente⁶², carece de efecto en el resultado del nivel de deuda territorial⁶³. Expresado de otra manera, las entidades territoriales, en particular, las de categorías presupuestales robustas,⁶⁴ 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 crédito⁶⁵.

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, que 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 corrientes⁶⁶. 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

⁶¹ 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.

⁶² Dispuestos por la Ley 617 de 2000.

⁶³ El análisis se refiere al periodo comprendido entre el 2005 al 2019.

⁶⁴ Conforme con la regulación dispuesta por la Ley 617 de 2000 y el Decreto número 2106 de 2019.

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. 27.

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. 28.

Departamento Nacional de Planeación (DNP)⁶⁷ y el MHCP⁶⁸.

Si bien la contingencia indicada debe ser analizada por las calificadoras de riesgo, como paso previo para el endeudamiento territorial con el sector financiero⁶⁹, 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.”⁷⁰ 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”⁷¹ 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”⁷². De este modo, los gastos corrientes estarán en un nivel inferior al límite de la restricción del indicador cuantitativo lo que evidencia que no hay un “enlace directo entre

⁶⁷ Departamento Nacional de Planeación (DNP). Manual de Clasificación Programática del Gasto Público. Febrero 2023. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20públicas/MGA_WEB/Manual%20de%20clasificación.pdf. Con acceso el 11 de febrero de 2024.

⁶⁸ 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%2FWCCLUSTER-064808%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased>. Con acceso el 11 de febrero de 2024..

⁶⁹ Conforme con la regulación contenida en las Leyes 358 de 01997 y 2155 de 2021. Y el Decreto número 1068 de 2015.

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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.

⁷² 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.

el gasto de funcionamiento y el financiamiento”.⁷³ 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”⁷⁴.

E. Justificaciones para una revisión de los indicadores

Conforme se señaló en la sección anterior, el reducido incentivo para modificar la regla subnacional se halla vinculado a dos consideraciones. La primera, su resultado formal, esto es, el control cuantitativo en el crecimiento del gasto y en el endeudamiento que, en este componente, ha trasladado su control cualitativo a los agentes del mercado a través de la exigencia de una calificación de riesgo conforme con niveles de calificación. La segunda consideración se refiere a la contribución de los indicadores en el resultado consolidado del BGGSPNF⁷⁵, que ha mostrado superávits cercanos al 1% del PIB, que compensan marginalmente el desequilibrio fiscal del Gobierno central⁷⁶. Este resultado permite a las autoridades fiscales nacionales mostrar éxito en el control del comportamiento de la deuda y de la expansión del gasto corriente que permite a los gobiernos subnacionales exhibir, desde los inicios de la década del 2000, un balance superavitario en sus cuentas fiscales.

La excepción a este modelo de control cuantitativo, que evidenció debilidades en su operación, se asocia a la pandemia originada con ocasión del COVID-19. En efecto, la compleja coyuntura causada por la pandemia mostró cómo los indicadores subnacionales son rígidos y limitados para implementar políticas anticíclicas, por cuanto no prevén cláusulas de escape o excepciones a su operación, lo cual hizo necesaria la expedición de disposiciones legales que, “de manera temporal, relajaran las metas establecidas en la deuda y el gasto”⁷⁷ y que, en el caso de la regulación de la

⁷³ 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.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ El sector público consolidado resulta de computar conjuntamente las operaciones fiscales de ingresos y gastos de la Administración central, además de las cuentas de los gobiernos subnacionales (departamentos y municipios), de las entidades descentralizadas y las empresas no financieras del Estado.

⁷⁶ 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. 17.

⁷⁷ Jiménez, J. P. et al. Reglas fiscales subnacionales: Revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID.

deuda pública se tornaron permanentes con ocasión del relajamiento por la superación de los límites⁷⁸ y el traslado del riesgo al mercado financiero. Pero, una regulación similar no se evidencia en el indicador cuantitativo que recae sobre el gasto corriente.

De manera adicional la pandemia develó “vacíos” en la regla como la no incorporación de las entidades descentralizadas para el cálculo de la posición fiscal consolidada subnacional; la ausencia de un control al déficit de las entidades descentralizadas y sus efectos en el nivel central; la débil provisión de pasivos contingentes, principalmente, contractuales y judiciales. Es decir, la discusión en torno a las “fisuras” en la operación de los indicadores cuantitativos y cualitativos territoriales, adquirió forma con ocasión de la pandemia. De este modo, si bien el “diseño de reglas bien concebidas, y la existencia de instituciones sólidas que faciliten su cumplimiento, limitan las políticas fiscales laxas y ayudan a prevenir el gasto público excesivo,⁷⁹ a nivel subnacional no resulta enteramente descartable que se vislumbre un riesgo de que las reglas existentes promuevan “el uso de prácticas contables no transparentes con el fin de evadirlas”, dado que el “cumplimiento de la regla fiscal se estipula, generalmente, en una ley”.⁸⁰

En este orden, el argumento para una revisión de los indicadores que conforman la “regla fiscal subnacional” se halla ligado a la segunda consideración indicada, esto es, la debilidad identificada en su operación con ocasión de períodos de stress o de fluctuaciones en el comportamiento del ciclo económico, que evidencian la rigidez anticíclica de los indicadores cuantitativos y la precariedad de los instrumentos puestos a disposición de las autoridades territoriales, como cláusulas de escape, que les permitan reaccionar con medidas anticíclicas. Por el contrario, el período de stress visibilizó las “fisuras” del modelo fiscal, particularmente, en lo relacionado con las debilidades en las cifras del sector descentralizado y en la provisión de contingencias, que pueden inducir interrogantes sobre la consistencia de la información⁸¹ sobre el comportamiento de los indicadores, particularmente, el de gasto operacional⁸². Ello permite esbozar

Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República - Sucursal Cartagena. Núm. 300. Septiembre, 2021. Pág. 45.

⁷⁸ Conforme con la regulación introducida por el artículo 30 de la Ley 2155 de 2021.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ 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. 7 y 8.

⁸¹ Que, por corresponder a información sobre ejecución anualizada en la vigencia anterior, es de carácter ex post.

⁸² La propuesta no es exigente con el límite de deuda,

como justificación marginal para formalizar los instrumentos cuantitativos y cualificados en una regla fiscal, la necesidad de incorporar criterios para amortiguar el crecimiento de la carga del gasto y la deuda, con el reconocimiento de contingencias explícitas como las derivadas de decisiones judiciales u obligaciones contractuales en discusión, ninguna de las cuales se halla debidamente provisionada, con una previsión dirigida a garantizar un BPNE que, por la regulación vigente en materia endeudamiento territorial⁸³, no esté exclusivamente vinculada a un límite en el nivel de la deuda o, incluso, en el nivel del gasto operacional⁸⁴.

En este sentido, los límites cuantitativos o numéricos, que se traducen en una regla rígida, conllevan dos efectos inesperados. De una parte, haciendo uso de la autorización programática de clasificación del gasto de inversión en el presupuesto, a la contabilización de gasto operacional como gasto de inversión⁸⁵, esto es, la reclasificación del gasto. Ello, con el propósito de superar la “restricción inamovible”, de carácter numérico, en las decisiones de gasto de inversión que las autoridades locales esperan implementar, en algunos casos, de carácter interjurisdiccional, o de gasto operacional a través de reformas estructurales en la organización administrativa, que demandan mayores niveles de gasto pero que, de manera simultánea, aunque conllevan “altos costos en el corto plazo”, pueden generar, en su conjunto “beneficios en el largo plazo”⁸⁶ y que no son incorporados en el análisis de los indicadores cuantitativos de corto plazo, esto es, su valoración anual. Ello materializa una restricción que acompaña el diseño y funcionamiento del límite cuantitativo en el gasto corriente, esto es, su causación, contabilización y proyección exclusivamente anualizadas. Como se indicó previamente, esta debilidad se hizo manifiesta en la emergencia ocasionada por la pandemia del COVID-19 que obligó a las autoridades nacionales, en ejercicio de facultades legislativas excepcionales, a flexibilizar los indicadores cuantitativos o

en la medida en que la información reposa en las entidades financieras y en el registro de deuda pública que adelanta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como requisito legal en el proceso de perfeccionamiento de la operación de crédito público. Lo que facilita que la información sobre deuda pública sea de carácter previo a su ejecución.

⁸³ Contenida en las Leyes 358 de 19094, 2155 de 2021 y el Decreto número 1068 de 2015.

⁸⁴ 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. Pág. 14.

⁸⁵ Debe tenerse en consideración que quien reporta la información sobre ejecución presupuestal a las autoridades fiscales es el mismo ejecutor, no un agente independiente.

⁸⁶ 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. 10 y 11.

numéricos relacionadas con el gasto corriente. Es decir, proveniente de una respuesta normativa⁸⁷, no fiscal, se previó una “cláusula de escape” con la finalidad de prevenir expansiones de la economía territorial en ese momento de emergencia, asociados a la rigidez de cumplir un indicador cuantitativo.

De esta manera, sin limitar su importancia en el comportamiento del BGGSPNF, los indicadores cuantitativos y cualitativos subnacionales presentan “fisuras” que limitan su eficiencia y que se muestran en la gráfica 5 anterior. La diagramación de los indicadores fiscales cuantitativos y cualitativos a nivel territorial, permite avanzar la consideración de introducir “reglas de honestidad presupuestal”, cuya efectividad se soporta en la adopción de ciclos fiscales de largo plazo expresados en presupuestos plurianuales, vinculados a objetivos específicos que permitan asegurar “la sostenibilidad fiscal de mediano plazo”⁸⁸. Ello sugiere, en consecuencia, realizar el esfuerzo considerar la conveniencia de formalizar, como instrumento de materialización de la regla fiscal territorial, el MFMP soportado con la introducción, como ocurre a nivel nacional, del MGMP, por cuanto la actual regulación subnacional considera el MFMP como un instrumento indicativo, pero sin carácter vinculante y no considera el MGMP, a diferencia del nivel nacional⁸⁹.

A lo señalado debe agregarse que los indicadores fiscales se caracterizan por su carácter anual, en el caso de los límites a los gastos operacionales, y su condición numérica que toman parcialmente un balance en el nivel del gasto y de manera más completa en el nivel de endeudamiento. Sin embargo, aspectos críticos como los “déficits ocultos” provenientes de contingencias operacionales, contractuales o judiciales no son reflejados en este balance soportado sobre un límite cuantitativo medido anualmente. Ello hace necesario considerar adicionalmente, de una parte, la formalización de una regla fiscal con los elementos que le resultan propios y, de otra, la complementariedad del indicador cuantitativo o numérico con uno que refleje el comportamiento de las contingencias. Para el efecto resulta útil complementar el diseño de la regla con disposiciones relacionadas con el MFMP y el MGMP, el impacto de la operación descentralizada y los aportes a los fondos de contingencias, tanto

⁸⁷ El Decreto número 678 de 2020 autorizó la ampliación del límite de gasto de funcionamiento para las entidades territoriales durante la pandemia del COVID-19.

⁸⁸ 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. 11.

⁸⁹ La primera regulación del Marco de Gasto de Mediano Plazo, como instrumento complementario al Marco Fiscal de Mediano Plazo, exclusivamente para el nivel nacional, se previó con carácter administrativo con su introducción en el Decreto 4730 de 2005. La segunda regulación, a nivel legal, se halla contenida en la Ley 1473 de 2011. A nivel territorial, esta regulación sobre el Marco de Gasto de Mediano Plazo y su obligatoriedad para definir espacio o “cupo fiscal”, es inexistente.

pensionales, contractuales como judiciales, así como la extensión de la cobertura del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF)⁹⁰, soportada en un modelo institucional definido normativamente, para lo cual se avanza en una serie de lineamientos dirigidos a consolidar el proceso de sostenibilidad fiscal territorial, los que se delinean en la sección siguiente.

IV. Lineamientos de consolidación de los indicadores cuantitativos y cualitativos subnacionales

A. Acorde con la literatura especializada

Considerando el desarrollo temático de la literatura especializada esbozado en la sección inicial de este texto, la consolidación de los indicadores cuantitativos y cualificados vigentes a nivel territorial, encapsulados en la etiqueta de la “regla fiscal subnacional”, puede tener en consideración simultánea unos elementos en su configuración y el balance de unas variables, conforme se explica en la tabla 6 siguiente:

⁹⁰ Conforme con el rediseño introducido a este organismo técnico por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021.

| Tabla 6. Criterios para la configuración de la regla fiscal subnacional | | | |
|---|--|--------------|--|
| El diseño de la regla fiscal nacional despliega cuatro elementos definidos: | Balanceando: | | |
| 1) La cobertura institucional | 1) | Simplicidad | |
| 2) El indicador fiscal sobre el cual se establece la regla cuantitativa | 2) | Flexibilidad | |
| 3) El diseño de la regla | 3) | Cumplimiento | |
| 4) La implementación, operatividad y monitoreo | | | |
| Fuente: 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. 17 | Fuente: Eyraud L. et al. L. I. “Second - Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability”. IMF Staff Discussion Note. April 2018. (Traducción libre del autor). | | |

En este orden, el diseño de un marco institucional que consolide el proceso de sostenibilidad fiscal

iniciado desde la década del noventa en Colombia y que se materialice en un texto normativo que, de manera formal, al igual que ocurre a nivel nacional,⁹¹ adopte una “regla fiscal subnacional”, conlleve desplegar los cuatro criterios que se relacionan en la tabla 7 siguiente:

Tabla 7. Criterios para considerar en la reforma^a

| Criterio ^a | Contenido ^a |
|---|---|
| Cobertura institucional ^a | Abarca el sector central y el sector descentralizado ^a |
| Indicador fiscal ^a | El indicador fiscal sobre el cual se establece la regla fiscal es el consolidado de los indicadores cuantitativos y cualitativos vigentes a nivel territorial ^a |
| Diseño ^a | El diseño de la regla es la operación simultánea de los diferentes indicadores cuantitativos y cualitativos previstos en la legislación, soportada en el BPNE, el MFMP y el MGMP. ^a |
| Arquitectura institucional ^a | En su implementación, operatividad y monitoreo se fortalece el rol de la autoridad fiscal nacional y el del mercado, de manera particular, en la oferta de deuda pública, y se introduce le concepto técnico del CARF. ^a |
| Fuente: Elaboración propia autor ^a | |

⁹¹ Con las Leyes 1473 de 2011 y 2155 de 2021.

B. Considerando la regulación subnacional existente

Para soportar los criterios propuestos en la formalización de la regla fiscal subnacional, la literatura nacional aporta elementos relevantes avanzando consideraciones como que la misma debe fijarse a través de una ley de naturaleza orgánica, en la medida en que se trata de introducir restricciones fiscales en el sistema presupuestal (*hard budget constraints*); la regulación de que las metas de los Planes de Desarrollo, del Plan Financiero, el MFMP, el presupuesto anual, deban ser consistentes con la regla fiscal⁹². Adicionalmente, replicando la regulación nacional al nivel territorial, surge la conveniencia de delinejar una gobernanza que haga “explicita la asignación de responsabilidades entre quien implementa, quien hace el monitoreo y quien audita”⁹³.

En este aspecto resulta relevante indicar que la regla fiscal nacional prevé que, en los eventos de su incumplimiento, es responsabilidad del Gobierno nacional explicar detalladamente y mediante un informe, las razones que lo explican y “fijar metas y objetivos tendientes a asegurar el cumplimiento de la misma”⁹⁴. Este aparte es sustantivo en la medida en que, de manera original, se autorizaba al Gobierno nacional para “llevar a cabo programas de gasto, como política contracíclica” para cerrar la brecha derivada de comportamientos anticíclicos en el ciclo económico⁹⁵. Este punto debe avanzarse en una eventual adopción formal de la regla fiscal subnacional, previendo un rol más activo por parte de la autoridad fiscal nacional en su labor de monitoreo y control y el establecimiento de “posibles sanciones, si las hay, para los que incumplan la regla”⁹⁶, complementado con pronunciamientos formales por parte del CARF, ampliando su cobertura actual⁹⁷ para incorporar su análisis técnico sobre el comportamiento de la regla fiscal territorial.

C. Lineamientos generales

1. Objetivos

Con sujeción a las consideraciones expresadas para soportar una revisión de los indicadores cuantitativos y cualitativos que conforman la

⁹² 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. 45.

⁹³ 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. 45.

⁹⁴ Artículo 13, Ley 1473 de 2011.

⁹⁵ Artículo 6°, Ley 1473 de 2011, modificado por artículo 60, Ley 2155 de 2021.

⁹⁶ 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. 45.

⁹⁷ conforme con el artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021.

etiqueta de “regla fiscal subnacional” podrían desplegarse, como objetivos que soportan el esbozo de los lineamientos para su consolidación en un arreglo institucional complementario, los indicados en la tabla 8 siguiente:

Tabla 8. Objetivos con los lineamientos de reforma

| Nro. Objetivo | |
|---------------|---|
| 1 | Consolidar y fortalecer la vigencia de los indicadores cuantitativos y cualitativos vigentes en un marco normativo específico que se denomine “regla fiscal territorial”. |
| 2 | Establecer el concepto de balance fiscal primario neto y avanzar en un concepto de déficit primario, en relación con los indicadores cuantitativos reflejados en el MFMP |
| 3 | Establecer “cláusulas de escape” |
| 4 | Hacer vinculante el MFMP como instrumento para determinar el ciclo y el cumplimiento de los indicadores |
| 5 | Introducir el MGMP como instrumento para definir el “espacio fiscal” derivado del resultado de los indicadores para las decisiones de gasto |
| 6 | Fortalece el rol de la autoridad fiscal nacional e incorporar los conceptos técnicos del CARF |
| 7 | Establecer medidas de ajuste fiscal de forzosa adopción como el programa de saneamiento en el caso de incumplimiento indicadores |
| 8 | Definir límites mínimos de aporte obligatorio para la provisión a los fondos de contingencias y de pensiones. |
| 9 | Incorporar al sector descentralizado, sustituyendo el enfoque cooperativo previsto en la Ley 489 de 1998 por un enfoque de cumplimiento de la regla fiscal. |
| 10 | Mitigación del desequilibrio fiscal vertical intergubernamental |
| 11 | Introducir un enfoque territorial interjurisdiccional en la medida en que el actual modelo de indicadores fiscales se restringe exclusivamente a una jurisdicción. |

Fuente: Elaboración propia autor.

Considerando los objetivos indicadores, la propuesta permite dos ángulos de observación. De una parte, su asimilación a la regla fiscal nacional⁹⁸ y, de otra, la discrecionalidad en el gasto territorial de acuerdo con los lineamientos de política fiscal, lo que permite un rol dinámico y preponderante de la autoridad fiscal nacional, acompañado del monitoreo técnico del CARF. De esta manera, si bien hay un objetivo implícito de asimilar la regla fiscal territorial a la nacional, ampliando la cobertura de esta última del nivel nacional al territorial, la propuesta reconoce las especificidades fiscales y la gestión institucional del nivel subnacional, manteniendo la experiencia de los indicadores cuantitativos y cualitativos vigentes, preservando el criterio de simplicidad y transparencia y fortaleciendo la característica de cumplimiento con el fortalecimiento del rol de la

⁹⁸ Contenida en la Ley 1473 de 2011 y modificada por la Ley 1155 de 2021.

autoridad fiscal nacional y extendiendo el ámbito de cobertura técnica del CARF.

2. Consolidación de indicadores

Conforme se indicó, las diversas disposiciones que establecen regulaciones de carácter cuantitativo o cualitativo, si bien tienen un común denominador de restricción sobre el balance y el nivel del gasto y la deuda, requieren ser ordenadas en un arreglo normativo que prevea objetivos de carácter estructural, una articulación entre los diferentes conceptos, particularmente en lo que tiene que ver con contingencias, un sistema de contrapesos o medidas

de carácter sancionatorio y una institucionalidad, que, articuladas en un solo marco normativo, adquieran la denominación de regla fiscal subnacional y que consolida en un solo texto las disposiciones contenidas en diversos instrumentos existentes. De esta manera, como lineamiento propuesto, la formulación normativa mantendría los indicadores existentes en la regulación territorial, consolidando los de carácter cuantitativo y cualitativo con las disposiciones legales que hacen obligatoria la provisión de contingencias tanto pensionales como judiciales y contractuales, conforme se muestra en la tabla 9 siguiente:

Tabla 9. Propuesta regla fiscal territorial

| Nro. | Indicador | Formulación | Disposición |
|------|-------------------------|--|-------------------------------------|
| 1 | Operacional | % ingresos operacionales / gastos de funcionamiento | Ley 617 de 2000 |
| 2 | Deuda pública | Relación intereses / ahorro operacional $60\% \leq$ Relación saldo de la deuda / ingresos corrientes $\leq 100\%$ | Ley 358 de 1997 Ley 2155 de 2021 |
| 3 | Provisión pensional | 100% del pasivo pensional | Ley 549 de 1998 |
| 4 | Contingencias estatales | % reclamación judicial % monto contrato | Ley 448 de 1998 Ley 1955 de 2019 |
| 5 | Sostenibilidad | Obligatoriedad Marco fiscal de Mediano Plazo | Ley 819 de 2003 |

Fuente: Elaboración propia autor.

De igual manera, resulta relevante avanzar en la consideración de un concepto consolidado de ingreso y de gasto a nivel subnacional, soportado en el concepto operacional, que incorpore el gasto generado en el sector central con el generado en el sector descentralizado y que, a nivel nacional, se expresa en la definición del BPNE que se considera positivo establecer como elemento de la regla fiscal, que incorporaría, considerando las particularidades propias de la posición fiscal territorial, conceptos como el de la diferencia entre el ingreso total y el gasto total del Gobierno territorial, sin incluir en su cálculo el gasto de intereses ni los ingresos por rendimientos financieros, así como las transacciones de única vez,⁹⁹ de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Gobierno nacional con concepto técnico previo del CARF.

Esta aproximación al concepto de BPNE para reflejar la posición fiscal territorial, compuesta por los resultados fiscales de los sectores central y descentralizado, facilitaría el cálculo de las elasticidades en el ingreso y el gasto, con el ingrediente adicional de que simplifica y hace transparentes los procedimientos asociados al ciclo presupuestal, definiendo una metodología de registro del gasto en

el sistema presupuestal territorial y del cálculo de las estadísticas fiscales, acomodándose a estándares internacionales que unifican estos dos conceptos de gasto e inversión¹⁰⁰. Para ello, la metodología debe ser definida por autoridades como el MHCP y el DNP, con concepto técnico previo del CARF. Lo señalado se complementa con la reorganización del concepto de inversión presupuestal que permite incluir en el rubro de inversión, exclusivamente, los rubros que correspondan a la definición de formación de capital, sin incluir rubros de funcionamiento¹⁰¹. De igual modo, la extensión de la vigencia presupuestal, particularmente en el último año del período de gobierno de las autoridades territoriales como excepción adicional a la ejecución anualizada.

D. Lineamientos particulares

1. Cobertura

Considerando los lineamientos que soportan la reforma de los indicadores fiscales territoriales, la cobertura propuesta para el diseño y la operación de una regla fiscal subnacional formalizada es la esquematizada en la gráfica 6 siguiente:

⁹⁹ Transacciones de única vez: son las que tienen un efecto transitorio sobre el balance primario neto, y que por lo tanto no conducen a cambios sostenidos en la situación de las finanzas públicas. Corresponden a las transacciones tanto de los ingresos como de los gastos fiscales, que los aumentan o disminuyen de forma transitoria. (Artículo 5°, parágrafo 1, literal c), Ley 1473 de 2011).

¹⁰⁰ 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. 45.

¹⁰¹ 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. 27.

Gráfica 6. Cobertura institucional

| Sector central | Sector descentralizado | Excluye |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Secretarías • Deptos aditivos • UAE sin PJ | <ul style="list-style-type: none"> • EP y UAE con PJ • EICE y SEM (con participación pública mayoritaria) que no estén en competencia con sector privado • Dependan de transferencias del sector central | <ul style="list-style-type: none"> • ESP • EPS • IPS • ESE • Loterías • Licoreras |

Fuente: Elaboración propia autor.

2. Balance primario neto estructura

La introducción del concepto del BPNE a nivel subnacional, se considera relevante en la medida en que es una réplica adaptada a la posición fiscal subnacional, de la regulación que sobre este mismo concepto prevé la regla fiscal nacional. Su objetivo principal es el de consolidar los resultados fiscales del sector central y del sector descentralizado en lo que se ha denominado en este texto, la posición fiscal subnacional. De este modo, la línea de reforma propuesta se halla dirigida a mejorar la regulación para entidades descentralizadas e incorpora la regla fiscal de ingresos operacionales.

Para el efecto, se propone la siguiente integración de variables que, de manera consolidada, permitirían dibujar la composición del BPNE subnacional, conforme se muestra en la gráfica 7 siguiente:

Gráfica 7. Composición Balance primario neto estructural subnacional

| Ingresos operacionales | Gastos operacionales | Transacciones de única vez |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Sector central y entidades descentralizadas • Excluye: • ingresos por rendimientos financieros. • transacciones de única vez. • ingresos afectados por vigencias futuras. • compromisos de largo plazo que conlleven garantías de pago. | <ul style="list-style-type: none"> • Sector central • Entidades descentralizadas • Excluye servicio de deuda | <ul style="list-style-type: none"> • Operaciones con efecto transitorio sobre el balance primario neto; • No generan cambios sostenidos en la situación de las finanzas públicas de la entidad territorial. • Transacciones en ingresos y gastos, que los aumentan o disminuyen transitoriamente. |

Fuente: Elaboración propia autor.

3. Instrumentos fiscales de largo plazo

Adicionalmente, resulta conveniente prever un MFMP complementado con un MGMP vinculante que, en su proyección, puede desplegar un ciclo presupuestal de vigencia plurianual sobre la base de su contabilización anual que, incorporando la proyección de la regla sobre el balance, el gasto y la deuda, permita hacer explícitos los efectos y restricciones que el gasto actual genere en el futuro, medido como el impacto intergeneracional¹⁰², incluyendo el del sector descentralizado y el de contingencias. Con ello, la formalización de la regla

fiscal territorial, siguiendo el patrón normativo dispuesto para el nivel nacional, puede contribuir a “alinear los incentivos y las responsabilidades en la conducción de la política fiscal, entre el Gobierno central y los gobiernos territoriales”¹⁰³, conforme los resultados de los indicadores reportados en el MFMP y por el MHCP. La introducción de “cláusulas de escape” permitirá, además, prevenir debilidades asociadas a la “contabilidad creativa” que, en el caso local colombiano, encuentran un soporte presupuestal con la clasificación programática del gasto de

¹⁰² Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial. Directrices para la gestión de la deuda pública: Documento complementario. Noviembre de 2002. Pág. 105.

¹⁰³ 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. 11.

inversión, sectorial, funcional o presupuestal, a través de los documentos preparados por el MHCP y el DNP.

En este sentido, contabilizando el aprendizaje en la evolución de la experiencia internacional en el tratamiento de la regla fiscal, puede señalarse que con la introducción de reglas rígidas, particularmente de carácter numérico en lo relacionado con la limitación al crecimiento del gasto corriente u operacional, los resultados fiscales pueden exhibir un balance fiscal positivo, pero que no incorporan las fluctuaciones macroeconómicas, los ingresos excepcionales de carácter temporal, los altibajos negativos en la causación de gasto o indicadores nominales provenientes de la reclasificación del gasto corriente en el de inversión, con la finalidad de exhibir una sostenibilidad en la “posición fiscal intertemporal”¹⁰⁴ que puede resultar imprecisa o insuficiente.

Esta aproximación adquiere mayor relevancia si se considera que entre los indicadores cuantitativos no se contabiliza el resultado fiscal descentralizado, con especial énfasis en el que depende de transferencias del sector central para su funcionamiento. En este orden, resulta inequívoco señalar que la propuesta de avance en la consolidación de los indicadores de sostenibilidad fiscal territorial¹⁰⁵ tiene el propósito de incorporar en un texto legal y regulación operativa los elementos esenciales que conforman una regla de carácter fiscal, soportada en la existencia de la medición del BPNE en un ciclo económico definido en el MFMP, desplegado en el espacio fiscal que permite el MGMP y considerando conceptos de ingreso y gasto operacionales.

4. Mitigación del desequilibrio fiscal vertical intergubernamental

Conforme se ha indicado, la existencia de un desequilibrio fiscal vertical intergubernamental es una variable que debe acompañar la adecuación de los indicadores de sostenibilidad fiscal territorial. En efecto, la literatura especializada muestra que, en materia de ingreso, el desequilibrio se materializa en el hecho de que, en las ciudades capitales¹⁰⁶, el recaudo por esfuerzo fiscal propio¹⁰⁷ representa un porcentaje que gira en torno al 50% y el 70% de los ingresos totales subnacionales, mientras que en los municipios ubicados en categorías cuarta a sexta¹⁰⁸, que comprenden aproximadamente un 90% del total

¹⁰⁴ 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. 10 y 11.

¹⁰⁵ Este planteamiento proviene de la posición expresada formalmente en el marco de las reuniones de la Misión de Descentralización por los delegados de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¹⁰⁶ La Ley 2082 de 2021 introdujo en la organización territorial, la categoría municipal de “ciudades capitales”.

¹⁰⁷ Entendido como grado con el que un gobierno subnacional grava con impuestos las bases gravables que tiene disponibles. En: Departamento Nacional de Planeación. Capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos. Bogotá D.C., abril de 2005. Pág. 10.

¹⁰⁸ Conforme con la categorización presupuestal municipal dispuesta por el artículo 153 del Decreto número 2106 de 2019.

de municipios del país, los recursos provenientes del SGP en su componente de libre asignación, pueden representar el 95% de los ingresos totales¹⁰⁹.

De manera inequívoca, el desequilibrio fiscal intergubernamental materializa un contexto de heterogeneidad que merece ser considerado en la revisión de la regla fiscal subnacional, particularmente, mediante la introducción de previsiones que permitan “válvulas de escape” diferenciales de acuerdo con las categorías de los municipios y departamentos¹¹⁰, esto es, una aproximación interjurisdiccional en el diseño, composición e implementación u operación de la regla fiscal subnacional.

5. Enfoque interjurisdiccional

La incorporación del enfoque interjurisdiccional se explica en la medida en que la operación de los indicadores fiscales se restringe a una jurisdicción, pero desatiende los fenómenos de interjurisdiccionalidad, lo que obliga a que el gasto que trasciende las fronteras de una entidad territorial se canalice a través de estructuras administrativas paralelas que compiten por una misma base de ingreso, como, por ejemplo las regiones administrativas y de planificación¹¹¹, las asociaciones de municipios¹¹² y la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca que, en este último evento, es de origen constitucional¹¹³ y está dotada de una marco explícito de competencias y de recursos propios¹¹⁴. Sin embargo, la regulación actual detiene o limita la inversión o el desarrollo interjurisdiccional, particularmente de carácter conurbano o metropolitano, limitando inversiones y afectando los indicadores cuantitativos con los recursos que se destinan para esas estructuras administrativas, con excepción de la Región Metropolitana. En ese orden de ideas la regla propuesta tiene, como enfoque para fenómenos de Inter jurisdiccionalidad, el de flexibilización de los indicadores. De este modo, la propuesta está soportada sobre una premisa territorial teniendo en cuenta el fenómeno de crecimiento de nivel de urbanización registrado a nivel territorial, de manera particular, en las ciudades intermedias conforme se registra en la gráfica 8 siguiente.

¹⁰⁹ 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. 43.

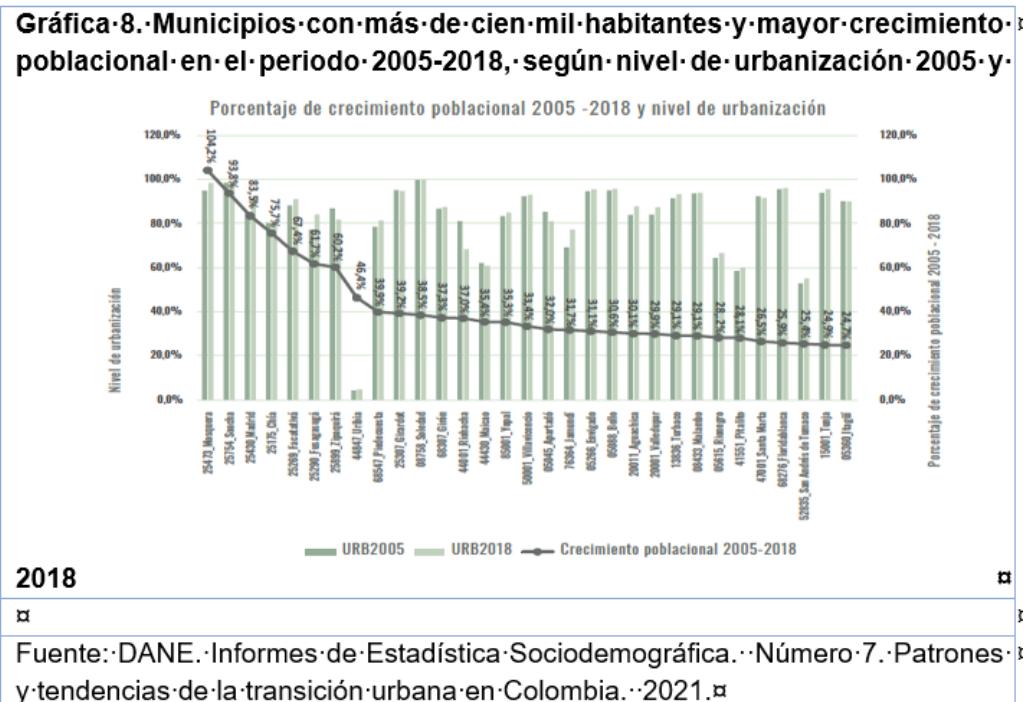
¹¹⁰ Jiménez, J. P. et al. Reglas fiscales subnacionales: Revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República – Sucursal Cartagena. Núm. 300. Septiembre, 2021. Pág. 43

¹¹¹ Reguladas por la Ley 1962 de 2019.

¹¹² Previstas en las Leyes 136 de 1994 y 1454 de 2011.

¹¹³ Conforme con el artículo 325 de la Constitución Política.

¹¹⁴ Conforme con la regulación contenida en la Ley 2199 de 2022.

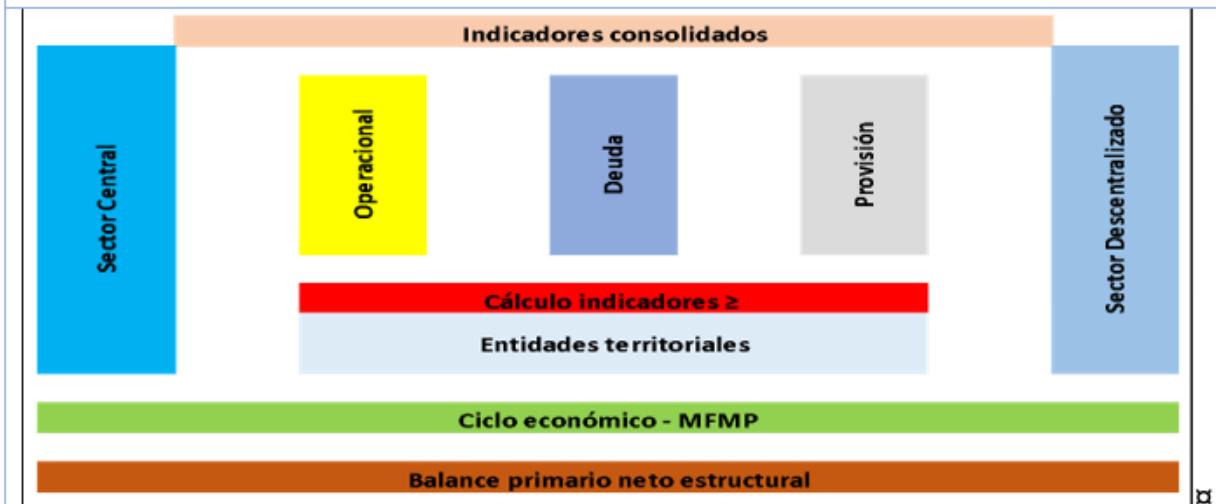


Conforme con la gráfica, el nivel de crecimiento urbano se registra, de manera principal, en las ciudades anexas o circunvecinas a grandes núcleos urbanos, particularmente el caso de Bogotá y Medellín, lo que refleja, de una parte, un fenómeno irreversible de conurbación y, exige, de otra, una arquitectura interjurisdiccional en materia de oferta de servicios públicos domiciliarios e inversiones en infraestructura e interconectividad, así como de una gobernanza interjurisdiccional¹¹⁵ para lo cual se requiere contribución de financiamiento por parte de las entidades que lo conforman y lo cual exige facilitar los indicadores fiscales cuantitativos en ese sentido.

6. Modelo de operación

El modelo de operación consolida los indicadores anuales (operacional, deuda y los de provisión), comprendiendo al sector central y el descentralizado, con cálculos de indicadores sobre la base de un ciclo económico contemplado en el MFMP, que facilita una implementación horizontal para “capturar” los movimientos en la posición fiscal territorial, en el contexto del ciclo del BPNE, de manera que se puedan atender las necesidades de financiamiento de la operación territorial, se “capture” el movimiento de los indicadores y se defina, en el ciclo económico, el resultado de la posición fiscal subnacional. Este modelo se exhibe en la gráfica 9 siguiente:

Gráfica 9. Modelo de operación



Fuente: Elaboración propia autor.

¹¹⁵ Un antecedente de ejecución interjurisdiccional se halla en el artículo 278 de la Ley 2294 que autoriza a las entidades territoriales para financiar de manera conjunta y concertada iniciativas de gasto por fuera de su jurisdicción, y en especial para la ejecución de proyectos de inversión con impacto regional, cuyo atractivo consiste en que no requiere de una estructura administrativa revestida de las prerrogativas de una entidad de derecho público, para su diseño, implementación y funcionamiento.

E. Avenidas para la reforma

1. Opciones

En la línea de propuesta, se consideran dos opciones en relación con la regla fiscal subnacional. De una parte, su formalización de una regla fiscal consolidada con la nacional. De otra, su formalización normativa mediante un acto con fuerza de ley que regule aspectos como la cobertura institucional; el indicador fiscal sobre el cual se establece la regla y los indicadores que la conforman; el diseño de la regla, y la arquitectura institucional requerida para su implementación, operatividad y monitoreo. De este modo con prescindencia de la fórmula empleada, el objetivo es común, esto es, “acercar” las regulaciones sobre regla fiscal a los niveles nacional y subnacional de gobierno de manera conjunta, con lo que la cobertura para la regla fiscal superará la noción de operaciones del Gobierno nacional para incorporar un nivel más amplio, como el del Gobierno general o el sector público consolidado, sin que se limite, en el caso nacional, a la administración central y, en el caso subnacional, a indicadores cuantitativos del sector central.

Sobre esta premisa, las avenidas que se esbozan para avanzar en la regla fiscal subnacional deben continuar transitando la senda de sostenibilidad fiscal, restringiendo eventuales consecuencias sobre la gestión financiera subnacional derivadas de “decisiones de gasto subóptimas con el objetivo de cumplir las metas estipuladas en la regla”¹¹⁶ que pueden estar soportadas en la reclasificación del gasto corriente, aspecto formalmente regulado a través de la clasificación del gasto de inversión. En este punto conviene mencionar que la literatura fiscal destaca que los modelos soportados en la “golden rule” que restringen el gasto corriente pero no el gasto de inversión, no se liberan de riesgo en la medida en que pueden dar lugar a incentivos para reclasificar gasto en orden a evadir los indicadores cuantitativos sobre el gasto operacional.¹¹⁷

De esa manera, el desafío de las avenidas por las cuales debe transitar el proceso de reforma consiste en que el concepto de regla fiscal debe contener indicadores “simples y transparentes”, a fin de que su cumplimiento sea fácil de evaluar y su incumplimiento conduzca a sanciones efectivas y verificables, por cuanto el diseño de reglas complejas concede oportunidades de “contabilidad creativa” e induce la presión de grupos de interés¹¹⁸. De

este modo, debe preverse que regla continúe con la regulación sobre la deuda pública a través de disciplina inducida por el mercado¹¹⁹. Ello permite evadir una justificación esbozada que indica que “los gobiernos territoriales ya cuentan con unas reglas específicas sobre el nivel de su deuda y de sus gastos de funcionamiento que les ha permitido manejar sus finanzas de una manera prudente”¹²⁰, y avanzar en la consolidación formal de los indicadores cuantitativos y cualitativos y precisando que la variable fiscal en el modelo de reparto de poder¹²¹ no se halla dirigida a limitar el “manejo discrecional de las finanzas de las entidades territoriales”.¹²² De este modo, se abre paso en la avenida de reforma, el objetivo de “extender” la fisonomía de la regla fiscal nacional, ampliando su cobertura sobre las cuentas subnacionales, lo que permite la consolidación de las finanzas públicas¹²³. Adicionalmente, facilitará el amalgamiento de los indicadores nacionales y los territoriales, en ese segundo caso, incorporando sus entidades descentralizadas, con el propósito de “equilibrar sus operaciones financieras”¹²⁴ en conjunto.

En esta avenida, el objetivo del diseño de la regla fiscal subnacional no es el de aligerar o flexibilizar la discrecionalidad en el gasto o en el de endeudamiento. Por el contrario, su objetivo es “sincrinar” el gasto mediante la ampliación de la cobertura para incorporar las contingencias y suavizar su impacto en un ciclo económico. Para el efecto resulta sustantiva la consolidación de los indicadores de sostenibilidad fiscal territorial, con la incorporación del sector descentralizado en la contabilización de los indicadores, particularmente de carácter

Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República – Sucursal Cartagena. Núm. 300. Septiembre, 2021. Pág. 5.

¹¹⁶ 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. 5.

¹¹⁷ Hauptmeier, S et al. Post-COVID fiscal rules: a central bank perspective. ECB Working Paper Series No 2656 / March 2022. Pág. 5.

¹¹⁸ Jiménez, J. P. et al. Reglas fiscales subnacionales: revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID.

¹¹⁹ 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. 17.

¹²⁰ 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. 17.

¹²¹ 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. 3.

cuantitativo. Acá debe precisarse que, si bien la regulación ha avanzado en la incorporación del sector descentralizado en las cuentas del sector central, se carece de instrumentos efectivos que permitan consolidar las cuentas y disponer de información unificada y transparente sobre el comportamiento fiscal descentralizado subnacional¹²⁵ y, por ende, para determinar la posición fiscal territorial en su conjunto. En esta avenida, la decisión debe provenir de un mandato normativo dado que los instrumentos vigentes para la regularización por parte del sector central del comportamiento fiscal descentralizado, se limitan a convenios de desempeño previstos en diversas disposiciones legales¹²⁶ o a la adopción de programas de saneamiento fiscal y financiero como resultado de una calificación de riesgo administrativa deficitaria¹²⁷. Sin embargo, la ausencia de un contrato explícito o implícito entre los sectores central y descentralizado, con sujeción al cual “se establezcan responsabilidades y competencias fiscales claras y alineadas con un buen desempeño general”¹²⁸ puede conducir en el nivel local, como modelo a escala, a un “gasto agregado procíclico, un déficit del gobierno general difícil de controlar y/o una excesiva deuda pública”¹²⁹, cuya contabilización y control supera el ámbito de tutela¹³⁰ del sector central sobre el descentralizado.

De este modo, con prescindencia de la experiencia derivada de la pandemia por el COVID-19, se robustece la tendencia de revisar los indicadores cuantitativos y cualitativos subnacionales y, por ende, la “arquitectura fiscal intergubernamental”, con previsiones orientadas a incorporar mecanismos

¹²⁵ Las Leyes 819 de 2003, 1955 de 2019 y 2294 de 2023 han avanzado en la regulación de una variable que incorpora al sector descentralizado dentro de las cuentas del marco fiscal de mediano plazo territorial.

¹²⁶ Por ejemplo, la Ley 489 de 1998 se refiere a convenios de gestión entre el sector central y el sector descentralizado.

¹²⁷ Por ejemplo, la Ley 1966 de 2019 se refiere a programas de saneamiento fiscal y financiero que deben adoptar ante la autoridad fiscal nacional, las Empresas Sociales del Estado que conforman la red pública hospitalaria territorial encargada de la prestación de servicios de salud.

¹²⁸ 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. 5.

¹²⁹ 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. 5.

¹³⁰ El concepto organizacional de “tutela” y el correlacionado de “adscripción” es abordado en detalle en: Leguizamón, L. (2021). El modelo de reparto de poder y los mecanismos de articulación entre niveles de gobierno en la organización estatal. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá, D. C.

contracíclicos; un tratamiento diferenciado en los conceptos de gasto, tanto de inversión o de capital, como corriente u operacional, para lo cual adquiere relevancia la necesidad de introducir el MGMP; la previsión del MFMP que permita consolidar los indicadores fiscales de los sectores central y descentralizado en un concepto de finanzas subnacionales consolidadas; una visión de mediano plazo que materialice u oriente la introducción de ciclos fiscales territoriales; el fortalecimiento de la institucionalidad nacional y subnacional que, en su conjunto, facilite el fortalecimiento y consolidación de los indicadores fiscales y nacionales en un contexto de formalización de regla fiscal territorial. Estos lineamientos avanzarán sin dificultad en las avenidas de reforma propuesta.

Adicionalmente, considerando que el modelo de regla fiscal soportado en indicadores cuantitativos muestra debilidad en el largo plazo, para “balancear” los objetivos de estabilización en períodos de cambios pronunciados en el ciclo económico¹³¹ y, por ende, la sostenibilidad de las finanzas públicas, particularmente las del sector público consolidado¹³², las avenidas propuestas facilitan “reformular la institucionalidad intergubernamental y las reglas fiscales” existentes. Este planteamiento no desnaturaliza la preservación de tres líneas estratégicas sustantivas que operan en la base de la “regla fiscal subnacional”, que se refieren a la necesidad de continuar la estabilización para enfrentar los cambios en el ciclo económico agregado; mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano plazo y la disciplina fiscal subnacional. Un elemento adicional, en esta avenida de revisión de indicadores fiscales, se refiere a la necesidad de considerar la introducción de regulaciones que permitan, en el ángulo estrictamente fiscal, avanzar en una “descentralización asimétrica”¹³³ que considere la asignación diferenciada de responsabilidades entre niveles de gobierno¹³⁴, la que debe considerar la “creciente descentralización de las responsabilidades del gasto social y en infraestructura, incluyendo un tratamiento

¹³¹ En el caso colombiano, por ejemplo, los ciclos relacionados con los ingresos derivados de la exportación de recursos naturales no renovables, principalmente de la explotación petrolífera.

¹³² 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. 45.

¹³³ Concepto desarrollado para Colombia en: OECD (2019), *Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia*. OECD Multi-level Governance Studies. OECD Publishing, Paris. https://www.oecd.org/colombia/Asymmetric_decentralisation_Colombia.pdf. Con acceso el 10 de febrero de 2024.

¹³⁴ Aspecto que resulta esencial en las tareas de la Misión de Descentralización, en su componente 1, relativo a competencias entre niveles de gobierno, conforme lo prevé el Decreto número 1665 de 2021.

diferente para los gastos de capital”,¹³⁵ teniendo en consideración que, a nivel territorial, las entidades territoriales de mayor categoría presupuestal¹³⁶, ante la presencia de crisis económicas, “enfrentan la caída en sus ingresos propios y, consecuentemente, frenan sus inversiones en formación bruta de capital, requerida para retomar una senda de crecimiento”¹³⁷.

En ese sentido, se reitera que las avenidas para la revisión de los indicadores territoriales preservan

¹³⁵ 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. Págs. 45 y 46.

¹³⁶ Considerando la categorización presupuestal municipal dispuesta por el artículo 153 del Decreto número 2106 de 2019.

¹³⁷ 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. Págs. 45 y 46.

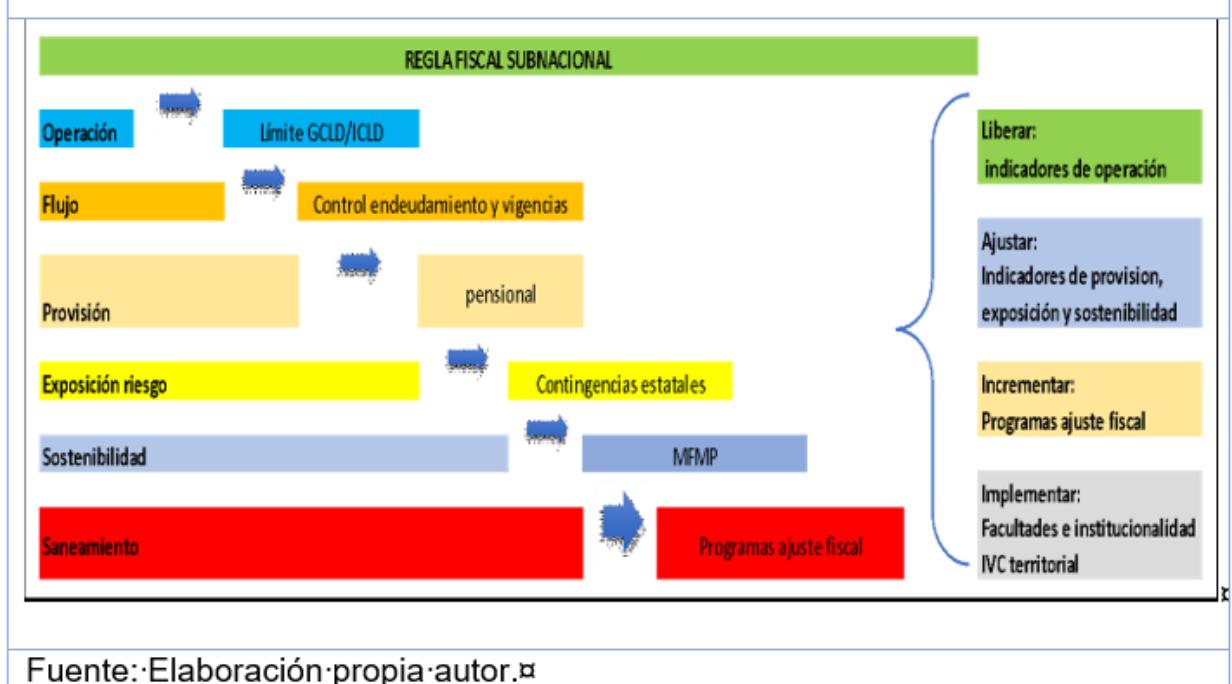
las tres líneas estratégicas indicadas que, a nivel subnacional, se materializan en la necesidad de preservar la disciplina fiscal a través del control a la expansión de los gastos corrientes u operacionales y el crecimiento el stock de la deuda pública, de modo que, en su conjunto, no se afecte “el rol de estabilización macroeconómica”¹³⁸ propio de la regla fiscal y del nivel nacional.

2. Síntesis de las avenidas de reforma propuestas

Considerando lo expresado en las secciones anteriores, la gráfica 10 siguiente documentando de manera esquemática las avenidas de reforma propuestas para la formalización de la regla fiscal subnacional:

¹³⁸ 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. Págs. 45 y 46.

Gráfica 10. Síntesis de las avenidas de reforma propuestas



Fuente: Elaboración propia autor.

CONFLICTO DE INTERESES

El régimen de conflicto de interés de los Congresistas y la consagración del mismo como causal de pérdida de investidura se encuentran en el artículo 286 de la Ley 5^a de 1992 y en el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia, respectivamente.

Aunado a lo anterior, el Consejo de Estado ha establecido en la jurisprudencia que el conflicto de intereses se estructura en situaciones especialísimas en las que el interés privado rivaliza de forma incompatible con el interés general, por lo que al Congresista se le genera la prohibición de tomar

parte en cualquier tipo de asuntos que puedan generar un beneficio para sí o para terceros vinculados a él, en contravía de las reglas de transparencia e imparcialidad que deben regir el legislativo.

De acuerdo con el artículo 3º 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 1º 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.

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.

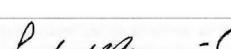
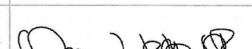
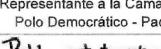
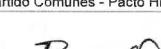
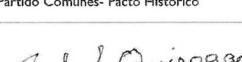
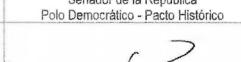
Cordialmente,

Carlos A. Bernabeu Fernández

Carlos Alberto Benavides Mora

Senador de la República

Polo Democrático Alternativo - Coalición Pacto Histórico

| | |
|--|---|
| Proyecto de ley "Por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales". | |
|  SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes - Pacto Histórico |  Eduard Sarmiento Hidalgo Representante a la Cámara <i>Cundinamarca</i> |
|  LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Polo Democrático - Pacto Histórico |  Omar de Jesús Restrepo Correa Senador de la República Partido Comunes - Pacto Histórico |
|  PABLO CATATUMBO TORRES V. Senador de la República Partido Comunes- Pacto Histórico |  ROBERT DAZA GUBVARA Senador de la República Polo Democrático - Pacto Histórico |
|  JAEEL QUIROGA CARRILLO Senadora de la República Pacto Histórico- UP |  CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico |

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 5 de agosto del año 2024
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley 143 Acto Legislativo _____
 No. _____ Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1154 - jueves, 15 de agosto de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 141 de 2024 Cámara, por medio de la cual se crea el Fondo de Convergencia Económica Territorial (FCET) y se dictan otras disposiciones.....

Proyecto de ley número 142 de 2024 Cámara, por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales, por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales

1

14