



Departamento
Nacional de Planeación



Propuestas Misión de Descentralización

Reforma del Marco de Responsabilidad Fiscal
Subnacional en Colombia



1. Componentes de la Misión

El Decreto 1665 de 2021, determina que la Misión de Descentralización desarrollará sus actividades a partir de los siguientes componentes específicos: competencias entre niveles de gobierno, fuentes y usos de los recursos, arquitectura institucional y modernización de

la administración pública, Estado abierto y participación ciudadana y descentralización y territorios indígenas.

La presente propuesta se encuentra clasificada en el segundo componente:

1. Competencias	2. Fuentes y usos	3. Arquitectura institucional	4. Estado abierto	5. Territorios indígenas
	X			

2. Objetivos del nuevo modelo

1. Equidad entre los territorios	2. Inclusión socio territorial	3. Autonomía	4. Asociatividad Territorial	5. Protección del medio ambiente
X		X		

3. Resumen

Un marco adecuado de responsabilidad fiscal previene de situaciones de inviabilidad que puedan limitar la autonomía territorial, sea por la incapacidad para atender obligaciones corrientes y cumplir las competencias a cargo, o por situaciones de insolvencia que obliguen a la implementación de acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención aplicables a las entidades territoriales.

El marco regulatorio de la disciplina fiscal subnacional define unos controles al balance presupuestal de ingresos y gastos y a la deuda pública. Consta de reglas fiscales subnacionales que consisten en un conjunto de indicadores cuantitativos y procedimentales que buscan, principalmente: racionalizar el gasto de funcionamiento (Ley 617 de 2000); controlar el nivel de deuda financiera y orientarla al apalancamiento de proyectos de inversión (Ley 358 de 1997); aprovisionar recursos para el cubrimiento del pasivo pensional (Ley 549 de

1999); y realizar una planeación financiera de mediano plazo con metas de superávit primario (Ley 819 de 2003).

La reforma del marco de responsabilidad fiscal subnacional en Colombia acá propuesta consiste en consolidar y fortalecer una única regla fiscal subnacional, con elementos que permitan dotar de mayor autonomía a las entidades territoriales en la financiación de la capacidad operativa requerida para cumplir las competencias constitucionales y legales a su cargo, preservando la sostenibilidad fiscal. A su vez, se espera mantener el avance en materia de financiación de las entidades territoriales con los recursos del crédito (Ley 2155/2021), y facilitar el acceso al crédito para las entidades de menor capacidad financiera.

De otra parte, se busca introducir criterios de simplificación y flexibilidad, tal como sucede en la actualidad con la Regla fiscal nacional,

al tiempo que se dota de mecanismos para fortalecer la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales. Entre dichos mecanismos se encuentran: la inclusión del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, la ampliación de la cobertura institucional de la regla fiscal subnacional (sector central y descentralizado¹); el aseguramiento

de la provisión de aportes a los fondos de contingencias; y el carácter vinculante del Marco Fiscal de Mediano Plazo elaborado al interior de las entidades territoriales.

4. Diagnóstico general

En materia de racionalización del gasto, la Ley 617 de 2000 estableció una categorización presupuestal de las entidades territoriales, y fijó unos límites al gasto de funcionamiento con respecto a los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), así como a los gastos por transferencias a las corporaciones.

Esta ley se concibió como un instrumento de racionalización del gasto frente a la crisis fiscal de finales del siglo XX. Más de dos décadas después de implementada, la mayor parte de las entidades territoriales reportan unos niveles de gasto de funcionamiento inferiores al cómputo de los ICLD, de acuerdo con los límites establecidos en la Ley 617 de 2000 por cada una de las categorías territoriales, lo que ha sido favorable para promover un ahorro corriente positivo. No obstante, como se ampliará más adelante, los límites actuales de gasto y la clasificación de gastos de funcionamiento y gastos de inversión definida en el Estatuto Orgánico Presupuestal, generan dificultad para identificar el balance operativo y restringen la autonomía para decidir y reflejar la financiación de la capacidad operativa requerida en la atención de las competencias a cargo de las entidades territoriales.

Frente a la deuda, la Ley 2155 de 2021 amplió los límites de endeudamiento de la Ley 358 de 1997, determinando en 100% el límite del indicador del saldo de deuda sobre los ingresos corrientes, y el de intereses sobre ahorro operacional a 60% (la Ley 358 de 1997 establecía estos límites en 80% y 40%, respectivamente). Asimismo, estableció para los departamentos de cualquier categoría, y distritos y municipios de categorías especial a segunda, que superen los indicadores, la contratación de operaciones de crédito público

sin suscribir un plan de desempeño, en función de la calificación del riesgo.

Las normas de disciplina fiscal han logrado un control al sobreendeudamiento, al punto que se mantiene un bajo nivel de endeudamiento respecto al PIB, incluso entre departamentos y municipios con capacidad de pago, al tiempo que se observa un importante desincentivo al crédito como fuente adecuada de financiación y un traslado del endeudamiento del sector central al descentralizado. La deuda territorial como porcentaje del PIB bajó de 9.6% en 1999, a 5.4% en 2007 y a 3% del PIB en 2022. Del total de deuda, el 67% se concentró en el sector descentralizado y 33% en las Administraciones Centrales.

En cuanto al aprovisionamiento pensional, con la Ley 549 de 1999 se crea un fondo de pensiones territoriales y unas reglas específicas para fondearlo. En materia de planeación presupuestal, la Ley 819 de 2003 extendió la planeación a un horizonte de mediano plazo de 10 años que incluye metas de superávit primario (nota al pie).

En suma, el marco de responsabilidad fiscal subnacional ha contribuido a la sostenibilidad fiscal territorial. Sin embargo, se encuentra atomizado y es susceptible de mejoras que sean compatibles con la profundización de la descentralización, sin que ello implique alejarse de la estabilidad fiscal alcanzada en los últimos años. A continuación, se resumen los principales problemas identificados en el marco de responsabilidad fiscal territorial vigente:

1. Innecesaria y difusa diferenciación entre los

¹ Establecimientos públicos, unidades administrativas especiales, fondos cuenta, entre otros, que dependen para su funcionamiento de transferencias del sector central de la administración territorial o convenios con ese mismo propósito

gastos de funcionamiento y de inversión, en detrimento de la autonomía para decidir con respecto a la financiación de la capacidad operativa requerida para poder cumplir con las competencias constitucionales y legales a cargo de las entidades territoriales.

- II.** Múltiples actores institucionales involucrados en los cálculos de los indicadores y verificación del cumplimiento de las Leyes 617 de 2000 y 358 de 1987.
- III.** Frente a la cobertura institucional, se evidencia fragmentación en la Ley 617 de 2000 y limitaciones en la Ley 358 de 1997.
- IV.** Complejo marco procedimental de endeudamiento, que genera altas cargas administrativas.
- V.** Inconsistencia conceptual de los ingresos corrientes que sirven de base para determinar

la capacidad de pago de las entidades territoriales (Ley 358 de 1997), y de las metas de superávit primario² (Ley 819 de 2003).

VI. Existencia de un marco regulatorio para la provisión de contingencias, pero sin exigencias cuantitativas (principalmente judiciales).

VII. Atraso en el cubrimiento pensional.

Aunque a nivel agregado las entidades territoriales no son una fuente de riesgo fiscal para el Sector Público No Financiero, los gobernadores y alcaldes manifiestan la necesidad de contar con una mayor discrecionalidad en lo que respecta a la ejecución de gastos, sin que ello implique distanciarse de parámetros de sostenibilidad financiera ni de consistencia intertemporal.

5. Propuesta

Teniendo en cuenta la literatura sobre reglas fiscales, las evaluaciones sobre la efectividad de las normas de responsabilidad fiscal subnacional en Colombia, la experiencia del Gobierno Nacional en la aplicación de la Regla Fiscal y las mesas de trabajo realizadas en el marco de Misión de Descentralización, a continuación, se enuncian los principales criterios que sustentan la propuesta de renovación de las reglas fiscales territoriales:

- Unificar y simplificar el marco normativo, de tal manera que los Marcos Fiscales de Mediano Plazo de las Entidades Territoriales (MFMP) sean instrumentos vinculantes para la aplicación de las reglas fiscales subnacionales.
- Reformar la Ley 617 de 2000 evitando la dicotomía entre funcionamiento e inversión, otorgando mayor margen de autonomía para las entidades en la financiación del gasto operativo y preservando un mecanismo de sostenibilidad fiscal que garantice la generación de ahorros operativos.
- Precisar la definición de variables que determinan la capacidad de pago (Ley 358 de 1997) y la incorporación de metas de superávit primario en los MFMP (Ley 819 de 2003).
- Incorporar cláusulas de escape explícitas que doten de margen de maniobra ante choques exógenos (ciclo económico, desastres ambientales, contextos inflacionarios, entre otros).
- Simplificar las reglas de juego y mejorar los mecanismos de verificación de su cumplimiento.
- Ampliar la cobertura institucional, de tal manera que se logre incluir el sector descentralizado que cumple funciones de gobierno y se rige presupuestalmente por el Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico de Presupuesto) dentro de las reglas fiscales subnacionales.
- Incluir al Comité Autónomo de la Regla Fiscal

² 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.

como un nuevo actor del ecosistema de normas de responsabilidad fiscal subnacional.

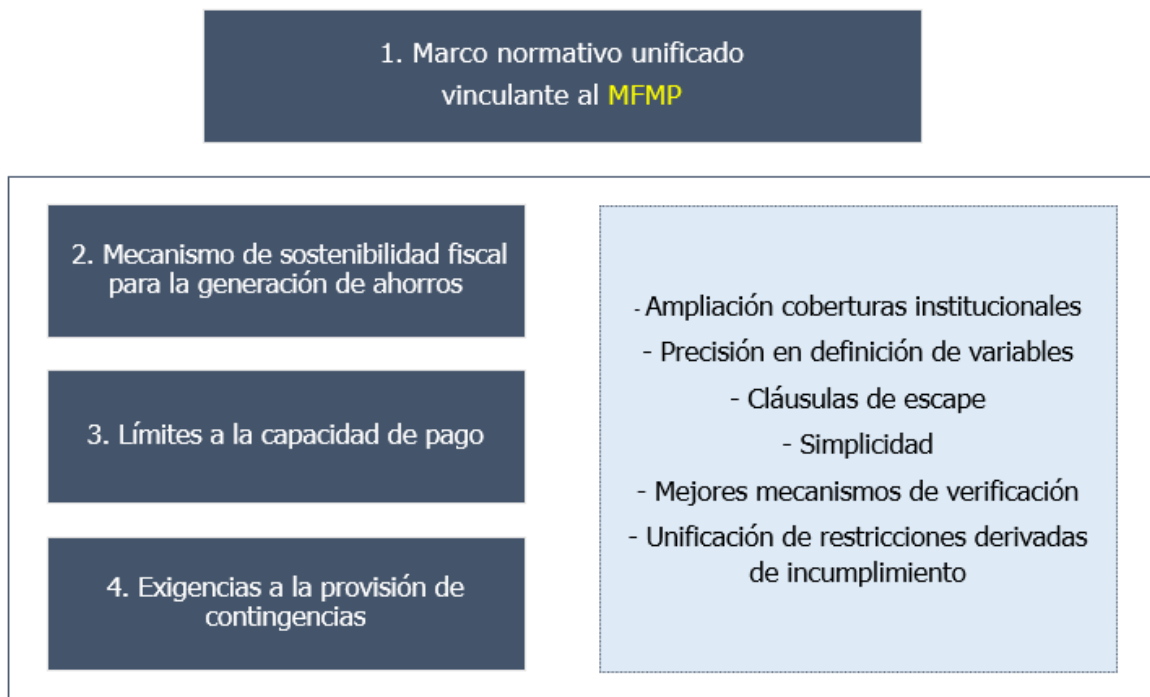
- Unificar las restricciones generadas por el incumplimiento.
- Definir lineamientos para realizar aportes a los Fondos de Contingencias orientados al cubrimiento de riesgos judiciales

contractuales, de garantías de deuda y ambientales.

El esquema 1 detalla las dimensiones de reforma del marco de responsabilidad fiscal subnacional y algunos arreglos institucionales de carácter transversal.

Esquema 1

Esquema general de la propuesta de renovación de las reglas fiscales subnacionales



Fuente: Equipo técnico Misión de Descentralización y Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP

5.1. Consolidar una regla fiscal subnacional

• Objetivo

Unificar el marco normativo de sostenibilidad fiscal territorial que actualmente se encuentra disperso en varias reglas fiscales subnacionales, para evitar la atomización de los indicadores, metodologías de cálculo y actores en la definición y seguimiento a los indicadores de gasto y de endeudamiento.

• Desarrollo de la propuesta

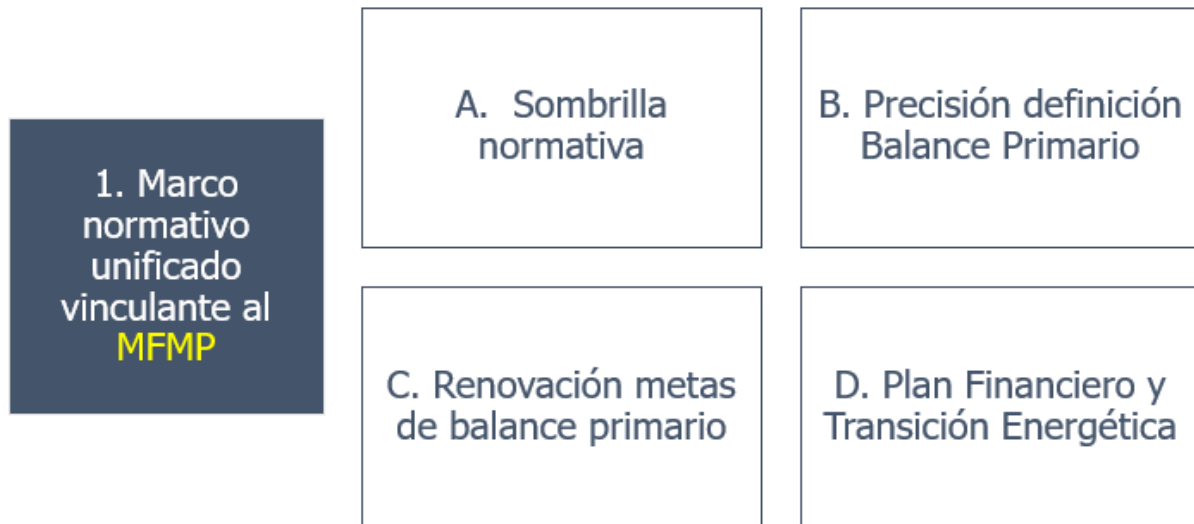
Ley 819 de 2003

Unificación del marco normativo de reglas fiscales subnacionales

Se propone un marco normativo unificado vinculante al MFMP, tal como sucede en la actualidad con la Regla Fiscal de la Nación (Ley 1473 de 2011). De esta manera se espera que las entidades territoriales puedan cumplir con su planeación financiera de mediano plazo, sin perjuicio de las cláusulas de escape que se instituyan. A continuación, el esquema 2 resume la propuesta respecto al contenido en la Ley 819 de 2003 y marco normativo unificado vinculante al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP):

Esquema 2

Aspectos de renovación de la Ley 819 de 2003



Fuente: Equipo técnico Misión de Descentralización y Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP

5.2. Comité Autónomo de la Regla Fiscal

Con el fin de fortalecer la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales, se propone incluir como un nuevo actor del ecosistema de normas de responsabilidad fiscal subnacional al Comité Autónomo de la Regla Fiscal. Dentro de las funciones del Comité (artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021) se contempla el pronunciamiento sobre la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno General, de tal forma que el marco jurídico vigente permitiría asignarle competencias específicas sobre el nivel subnacional de gobierno.

Definición de lineamientos para el cálculo y establecimiento de las metas de superávit primario que garanticen la sostenibilidad de la deuda

- En el marco de lo anterior, resulta necesario precisar las orientaciones metodológicas y extender la cobertura para todas las entidades territoriales, en lo que respecta a la constitución de metas de superávit

primario que garanticen la sostenibilidad de la deuda.

Aunque el artículo 5° de la Ley 819 de 2003 establece que los MFMP de las entidades territoriales deben contener metas de superávit primario fijadas por el CONFIS o la Secretaría de Hacienda, (atendiendo al artículo 2 de la misma norma) las cuales deben garantizar la sostenibilidad de la deuda² no existe evidencia del cumplimiento de dicha disposición, en particular por la ausencia de lineamientos por parte del Gobierno Nacional.

Estas metas podrían estar orientadas a evitar déficit en el balance fiscal primario neto (para todo el periodo del Plan Financiero – 10 años –) o, alternativamente, sobre el balance fiscal primario estructural (neutralizando efectos derivados del ciclo económico). Se propone que las orientaciones metodológicas sean definidas conjuntamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento

² En el caso de los departamentos, y distritos y municipios de categorías especial, 1 y 2.

Nacional de Planeación, con una validación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal³

- Con el objetivo de contribuir a disminuir el rezago presupuestal de las entidades territoriales, también se plantea hacer claridad del cálculo del balance primario.
- Adicionalmente, para las entidades altamente dependientes de la explotación de hidrocarburos y minerales, y en el marco de la Asistencia Técnica coordinada por el

Gobierno Nacional, se considera pertinente incluir escenarios de estrés fiscal que permitan dimensionar el impacto fiscal de la transición energética sobre los Planes Financieros, para que sirva como insumo en el diseño de estrategias que permitan mantener la capacidad financiera de este tipo de entidades en el mediano / largo plazo.

5.3. Cláusulas de escape

En línea con las reglas fiscales de segunda generación, las cláusulas de escape son elementos esenciales para garantizar su credibilidad y dotar de margen de maniobra a los gobiernos subnacionales ante choques exógenos. Se propone que sea el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el que active las cláusulas de escape (desvíos temporales del cumplimiento de los indicadores), previo concepto no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal.

Dentro de las cláusulas de escape del marco de responsabilidad fiscal subnacional se contemplarían:

- Contracción de la actividad económica.

- Desastres naturales.
- Contextos inflacionarios.
- Fortalecimiento de la planta de personal (modernización de la planta o formalización del empleo público) y necesidades justificadas de contratación de servicios profesionales especializados, con previa autorización de las Corporaciones Públicas.

5.4. Simplificación de los mecanismos de verificación del cumplimiento

De otra parte, el marco de responsabilidad fiscal subnacional vigente deja en cabeza de las entidades territoriales la certificación de su cumplimiento, pero en un sistema que coexiste (y en algunos casos de contradice) con la verificación por parte de entidades del Gobierno Nacional y la Contraloría General de la República (en el ámbito de competencias específicas), además de potenciales entidades prestamistas y calificadoras de riesgo.

Teniendo en cuenta la precisión de variables, la mayor simplicidad y las orientaciones metodológicas unificadas planteadas en

el esquema de renovación de las reglas fiscales subnacionales, se propone que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación sean las entidades encargadas de verificar y certificar el cumplimiento de dichas reglas, sin perjuicio de la validación por parte del Comité Autónomo de la Regla Fiscal.

³ Ver sección de las cláusulas de escape.

5.5. Unificación de las restricciones por incumplimiento del marco de responsabilidad fiscal

Adicionalmente, se propone unificar el marco normativo que establece las restricciones por incumplimiento del marco de responsabilidad fiscal subnacional, a saber:

- Descenso de la categoría presupuestal.
- Adopción de Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.
- Restricción de oferta de créditos por parte del Sistema Financiero.
- No apoyo financiero por parte de la Nación (garantías para operaciones de crédito público y convenios interadministrativos).

5.6. Anualidad

Finalmente, respecto a los criterios de flexibilidad, es preciso permitir la autorización de vigencias futuras en el último año de gobierno para que, además de proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del SGP, posibilite la continuidad de servicios esenciales para garantizar el

desarrollo de labores administrativas, así como de los programas de inversión prioritarios mientras que se aprueba el plan de desarrollo del nuevo gobierno territorial.

5.7. Reformar los indicadores de gasto de en el marco normativo de responsabilidad fiscal

• Objetivo

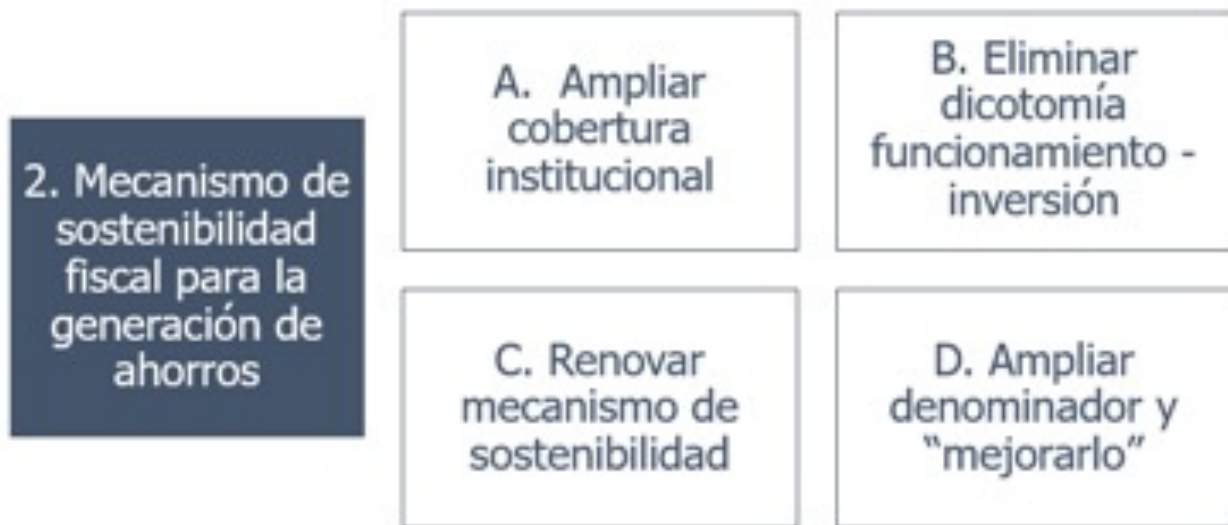
Dotar de mayor autonomía a las entidades territoriales en la financiación de la capacidad operativa requerida de las entidades territoriales, preservado la sostenibilidad fiscal. Se trata de reformar los indicadores de gasto de funcionamiento sobre ingresos corrientes de libre destinación, por un mecanismo de sostenibilidad fiscal que garantice la generación de ahorros, una vez la entidad territorial haya cubierto con los ingresos operativo, sus gastos operativos (independientemente si son de funcionamiento o inversión).

• Desarrollo de la propuesta

Ley 617 de 2000

Se propone la reforma de la Ley 617 de 2000 de tal forma que, en lugar de racionalizar el gasto de funcionamiento, se convierta en un mecanismo de sostenibilidad fiscal que permita la generación de ahorros operativos (Esquema 3).

Esquema 3 Aspectos de renovación de la Ley 617 de 2000



Fuente: Equipo técnico Misión de Descentralización y Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP.

- En el marco de lo anterior, se requiere la modificación de la variable objetivo de gastos de funcionamiento, por los gastos operativos entendidos como los gastos de personal⁴ y la adquisición de servicios personales⁵, aprovechando el estándar de clasificación presupuestal derivado del Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas implementado desde la vigencia 2021, y evitando la dicotomía entre funcionamiento e inversión.

En otras palabras, en lugar de contar con límites asociados al gasto de funcionamiento, se tendrían límites asociados a los gastos de personal y a la adquisición de servicios personales, independientemente de si estos se financian con cargo al presupuesto de funcionamiento o de inversión. Estos límites seguirían siendo relativos y no absolutos.

A partir de las revisiones hechas a la evolución de la Medición del Desempeño fiscal de las entidades territoriales elaborada

por el DNP⁶, y de acuerdo con los análisis a los ejercicios empíricos realizados por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁷, es necesario mejorar la medición del ahorro operativo y de la holgura de las entidades territoriales respecto a los límites de la Ley 617 de 2000. Lo anterior, debido a que se reconoce que el gasto operativo de las entidades comprende tanto el gasto de personal y de contratación de prestación de servicios a cargo del presupuesto de funcionamiento, como el gasto recurrente de las entidades en el marco de los proyectos y programas de inversión, bien sea a través de gastos de personal asociados a la nómina, o de contratación de servicios personales para actividades misionales o llámese “no administrativas”, a cargo del presupuesto de inversión.

- Para efectos de la Ley 617 de 2000, se contempla incrementar el porcentaje límite de gastos de funcionamiento respecto a los ingresos corrientes de libre destinación, para brindar mayor autonomía a las entidades en

⁴ Son los gastos asociados con el personal vinculado laboralmente con la entidad.

⁵ Gastos asociados a la contratación de servicios personales que complementan el desarrollo de las funciones de las entidades.

⁶ <https://2022.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>

⁷ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección de Apoyo Fiscal. Ley 617 de 2000. Un activo público que debe preservarse. Evaluación y Recomendaciones de Política.

la determinación del nivel de financiación de gasto operativo necesario para desarrollar las competencias de tipo administrativo o misional, conservando un margen de ahorro.

- Con base en estimativos realizados por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un límite de gastos operativos (para el Presupuesto General de la Entidad Territorial) con respecto a ingresos operativos en un rango comprendido entre 70% y 80% resulta suficientemente flexible para las entidades territoriales. Este permite la generación de un margen fiscal para financiar la adquisición de bienes y servicios (distintos a los personales), las transferencias corrientes y de capital, los gastos de operación comercial, la adquisición de activos no financieros, la disminución de pasivos, los gastos por tributos (y similares), así como el servicio de la deuda pública.
- En la práctica, si las entidades territoriales decidieran llegar al nivel máximo de la relación propuesta, el ahorro operativo sería suficiente para continuar con montos similares a los que en los últimos años se han orientado a la financiación de la inversión (excluyendo los objetos de gastos de personal, adquisición de servicios personales y aportes a sus establecimientos públicos) con cargo a ingresos corrientes de libre destinación. Dicho de otra forma, se preservaría el beneficio que hoy genera la Ley 617 de 2000, pero en un contexto de mayor simplicidad, transparencia y flexibilidad en la orientación de los gastos.
- El mecanismo sobre la variable objetivo continuaría siendo relativo a los ingresos, pero en una categoría más precisa denominada ingresos operativos, conformada por todos los ingresos corrientes sin destinación específica constitucional, legal o derivada de actos administrativos (actualmente, los ingresos corrientes de libre destinación), sin incluir los recaudos atípicos, como por ejemplo aquellos derivados de procesos de gestión de cobro y/o fiscalización denominados como recaudo de vigencias anteriores. Se propone ampliar la cobertura institucional, para contar con una única regla de generación de ahorro operativo sobre el Presupuesto General de la Entidad Territorial, de tal manera que no se atomice el indicador y se logren ganancias tanto de simplicidad como de transparencia. Así las cosas, el mecanismo cubriría el sector central, los organismos de control, y los Establecimientos Públicos y/o las Unidades Administrativas Especiales (los cuales cumplen con funciones de gobierno y se rigen presupuestalmente por el Decreto 111 de 1996).
- Vale la pena tener en cuenta que, de la propuesta de reforma al Sistema General de Participaciones por parte de la Misión de Descentralización, se liberaría completamente la asignación de Propósito General, lo que incrementaría el margen de maniobra sobre el nuevo mecanismo propuesto.
- Finalmente, es importante mencionar que Colombia adoptó el Catálogo de Clasificación Presupuestal de Ingresos y Gastos, en armonía con el estándar internacional de finanzas públicas. Los gastos se clasifican según el objeto: Gastos de personal; adquisición de bienes y servicios, transferencias corrientes; transferencias de capital; gastos de comercialización y producción; adquisición de activos financieros; disminución de pasivos; y gastos por tributos, multas y sanciones.
- A su vez, el Estatuto Orgánico de Presupuesto mantiene una clasificación del gasto que no proporciona una definición precisa de lo que debe entenderse por inversión. En los Decretos de liquidación del Presupuesto General de la Nación se define la inversión como “[...] aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. Asimismo, aquellos gastos destinados a crear infraestructura social. (...) La característica fundamental de este gasto debe ser que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social. [...]”, de lo que puede inferirse que la definición de la inversión en el contexto colombiano es muy amplia y, en la práctica, incluye el denominado gasto público social.

- De este modo, en la medida en que el Estatuto Orgánico define la clasificación del gasto en funcionamiento e inversión, los objetos de gasto del Catálogo se encuentran duplicados, lo que, sumado a la definición actual de los indicadores de gasto y consecuencias por el incumpliendo, hace difícil contar con un presupuesto más

completo para evidenciar la situación fiscal de las entidades territoriales. Lo anterior indica la necesidad de avanzar en una reforma que permita la unificación del presupuesto nacional y territorial, a través de la modificación al Estatuto Orgánico de Presupuesto y las normas relacionadas, en lo referido a la clasificación del gasto.

5.8. Facilitar el acceso a las fuentes de crédito para las entidades territoriales

- Objetivo**

Facilitar el acceso al crédito, evitando un tratamiento homogéneo a entidades territoriales con diferente capacidad financiera y diferentes necesidades de financiación derivadas de las distintas dinámicas urbanas y poblacionales.

territoriales con distintas capacidades financieras, y con dinámicas urbanas y poblacionales diferenciadas. Adicionalmente, se precisa facilitar el acceso al crédito de entidades con baja capacidad financiera y mejorar la metodología para estimar los indicadores de endeudamiento.

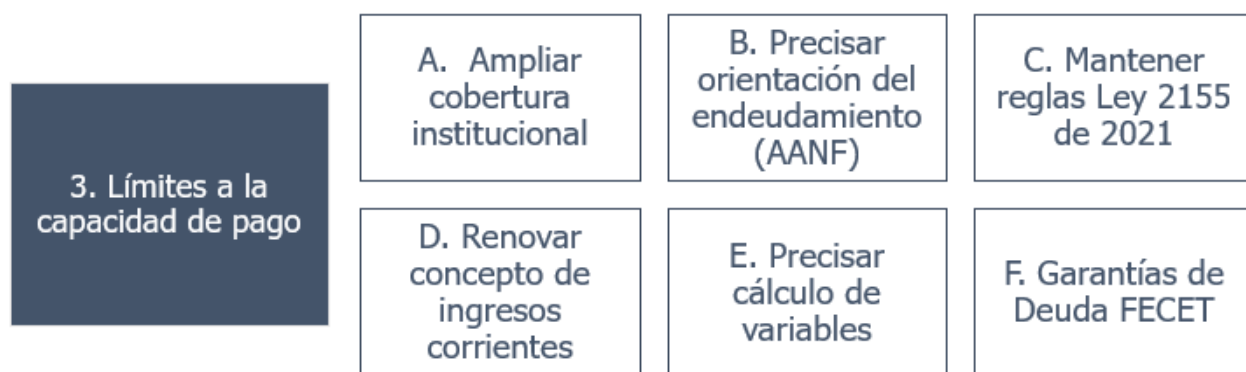
- Desarrollo de la propuesta**

Otro aspecto identificado en el marco de sostenibilidad fiscal es la necesidad de mantener un marco regulatorio que evite el tratamiento homogéneo en el acceso al crédito para entidades

Ley 358 de 1997

En el Esquema 4 se presentan los aspectos de la reforma de la Ley 358 de 1997 que involucran varios componentes relacionados con las condiciones de endeudamiento y la metodología para estimar los indicadores:

Esquema 4 Aspectos de reforma de la Ley 358 de 1997



Fuente: Equipo técnico Misión de Descentralización y Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP

- En primer lugar, se busca preservar los límites cuantitativos de sostenibilidad y solvencia, así como las condiciones cuando se superan los mismos establecidas en la Ley 2155 de 2021. Lo anterior significa, para departamentos, y distritos y municipios de categorías especial,

primera y segunda, la posibilidad de obtener nueva deuda en función del apetito de mercado y acreditando calificaciones de bajo riesgo crediticio; mientras que para las demás entidades -que no son sujetas de calificación de riesgo-, la obligatoriedad en la suscripción

de un plan de desempeño (y la conformidad del Ministerio de Hacienda).

- En relación con las entidades con baja capacidad financiera, se propone garantías de deuda con cargo a las asignaciones del FECET. Se trata de facilitar el acceso al crédito para la financiación de proyectos estratégicos de desarrollo económico en el ámbito municipal y supramunicipal que estén fondeados, parcial o totalmente, con recursos de crédito público⁸.
- Adicionalmente, se propone renovar el concepto de ingresos corrientes que computan para determinar la capacidad de pago, de tal manera que se pueda incorporar recursos de capital que han tenido un comportamiento histórico estable. Por ejemplo, contemplar aquellos derivados de excedentes financieros y/o utilidades de empresas públicas, y eliminar los rendimientos financieros y los recursos del balance. En el mismo sentido, se recomienda definir una metodología de cálculo unificada para los indicadores de sostenibilidad y solvencia.
- Teniendo en cuenta que en los últimos años el endeudamiento subnacional ha estado impulsado por el sector descentralizado⁹ y que, en casos particulares, se encuentra una tendencia de contratación de deuda a través de los Establecimientos Públicos (que cumplen predominantemente funciones de desarrollo y renovación urbana), se propone ampliar la cobertura institucional de los indicadores de sostenibilidad y solvencia de la Ley 358 de 1997.

Así, el numerador (saldo de la deuda) añadiría la deuda pública de los Establecimientos Públicos, y el denominador las rentas propias de estos, de conformidad con el artículo 34 del Decreto 111 de 1996.

- Finalmente, en materia de crédito público, la regla de oro del endeudamiento subnacional

contenida en el párrafo del artículo 2° de la Ley 358 de 1997 determina que las operaciones de crédito público de las entidades territoriales deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión, entendida esta por lo que se define por tal en el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

En la literatura fiscal existe consenso en tres razones que justifican, en el marco de la sostenibilidad fiscal, el financiamiento de inversiones con deuda pública (gestionar adecuadamente la adquisición de créditos):

- ▶ Cuando dicha inversión incrementa el acervo de capital, pues el gasto tiene una contraprestación con un activo, lo que evita el deterioro de la situación patrimonial del gobierno subnacional;
- ▶ Cuando la inversión financiada con deuda es rentable. Es decir, en el mediano/largo plazo sus beneficios compensan los costos en que se incurrió. Además de evitar problemas de solvencia, esta razón refleja que las inversiones con deuda pública deberían incrementar el potencial recaudatorio de la entidad territorial (círculos virtuosos);
- ▶ Cuando la inversión promueve consistencia intertemporal. El costo se reparte en el tiempo, porque los beneficios asociados también serán aprovechados por generaciones futuras.

Bajo las anteriores consideraciones, se propone que las operaciones de crédito público de las entidades territoriales (incluidos sus Establecimientos Públicos) deban destinarse únicamente a la adquisición de activos no financieros (conocidos también como formación bruta de capital fijo).

⁸ Las garantías se podrían otorgar conforme a las disposiciones previstas en el Manual de Operaciones aprobado por la Junta Directiva del Fondo que se cree, las cuales deben sujetarse a las condiciones establecidas para el otorgamiento de garantías por parte del Gobierno Nacional, en la cobertura, los cupos, porcentajes y condiciones financieras que la Junta Directiva del Fondo defina. Para este efecto, el Manual de Operaciones debe definir los eventos en los cuales se otorga la garantía, los tipos de garantía, las coberturas mínimas por garantía, los tipos de proyectos susceptibles de ser objeto de garantía, los conceptos de riesgo, las contragarantías admisibles por categoría que deben otorgar las entidades territoriales respectivas, el procedimiento para la solicitud de otorgamiento de garantías, la evaluación de la viabilidad de otorgar la garantía y los activos que la respaldan.

5.9. Mejorar la provisión de las contingencias y el cubrimiento del pasivo pensional

Objetivo

Asegurar la provisión de aportes a los fondos de contingencias, orientados al cubrimiento de riesgos contractuales, judiciales, de garantías de crédito público y ambientales. Asimismo, es necesario tener cubierto el pasivo pensional de las entidades territoriales.

Asegurar la provisión de aportes a los Fondos de Contingencias

Leyes 448 de 1998 y 1955 de 2019

Aunque existe un marco normativo para que las entidades territoriales aprovisionen recursos para cubrirse de los riesgos asociados a los pasivos contingentes (judiciales, contractuales y de garantías de crédito público), no existe evidencia de su cumplimiento. Por ejemplo, en 2022, solo 60 entidades presupuestaron aportes al Fondo de Contingencias dentro del servicio de la deuda y, en contraste, 763 entidades registraron compromisos de gastos para sentencias y conciliaciones.

Esquema 5 Aspectos de renovación de las Leyes 448 de 1998 y 1955 de 2019



Fuente: Equipo técnico Misión de Descentralización y Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP

Con el objetivo de mitigar riesgos fiscales asociados a pasivos contingentes, principalmente derivados de procesos judiciales, se propone la constitución de reglas de exigencia cuantitativa para su cubrimiento financiero (Esquema 5).

Además, se sugiere evaluar la pertinencia de incorporar un componente de pasivos contingentes vinculado al cambio climático y

la gestión de riesgos de desastres o, de forma alternativa, mejorar los lineamientos relacionados con los Fondos de Gestión de Riesgo en las entidades territoriales.

5.10. Ampliación del plazo de cobertura del pasivo pensional

Ley 549 de 1999

Finalmente, según las disposiciones de la Ley 549 de 1999, en la vigencia 2029 las entidades territoriales deberán tener cubierto su pasivo pensional. Sin embargo, la evidencia indica un nivel de rezago importante en el cubrimiento para las ciudades capitales y los departamentos.

La reforma al SGP propuesta por el equipo técnico de la Misión de Descentralización, así como la presentada por la Mesa Técnica Indígena, podría significar menores recursos orientados al Fondo

de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). Adicionalmente, con posterioridad a la pandemia del Covid-19, el Gobierno Nacional ha flexibilizado tanto los requisitos para retiros de recursos del FONPET, como permitido reorientar las destinaciones específicas de recursos para el FONPET para financiar gastos de inversión. En ese sentido, es preciso evaluar la pertinencia de extender el plazo de cubrimiento del pasivo pensional, para que el mismo sea compatible con las propuestas de reforma del SGP de la Misión de Descentralización.



Anexo 1. Detalle sobre el límite de gasto propuesto

Simulaciones efectuadas por la DAF indican que un límite de gastos operativos (para el Presupuesto General de la Entidad Territorial⁹) con respecto a ingresos operativos en un rango comprendido entre 70% y 80%, sería lo suficientemente flexible para las entidades territoriales y, a la vez, compatible con la necesidad de generar espacios fiscales para financiar la adquisición de bienes y servicios (distintos a los personales), las transferencias corrientes y de capital, los gastos de operación comercial, la adquisición de activos no financieros, la disminución de pasivos, los gastos por tributos (y similares), así como el servicio de la deuda pública.

En la práctica, si las entidades territoriales decidieran llegar al nivel máximo de la relación propuesta, el ahorro operativo sería suficiente para continuar con montos similares a los que en los últimos años se han orientado a la financiación de la inversión (excluyendo los objetos de gastos de personal, adquisición de servicios personales y aportes a sus establecimientos públicos) con cargo a ingresos corrientes de libre destinación. Dicho de otra forma, se preservaría el beneficio que hoy genera la Ley 617 de 2000, pero en un

contexto de mayor simplicidad, transparencia y flexibilidad en la orientación de los gastos.

Sobre el particular, la evidencia empírica sugiere que la Ley 617 de 2000 ha sido efectiva y sigue siendo pertinente desde una perspectiva de sostenibilidad fiscal subnacional (Sánchez y Zenteno (2011), Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018), Pérez y Bonet (2022), Martínez (2023), Carreri y Martínez (2024), y Pérez-Valbuena, et. al (2024)).

Al realizar la simulación del mecanismo propuesto, bajo supuestos conservadores y empleando cifras de ejecución presupuestal reportadas en la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario para el cierre de 2022, se tendría para el universo de entidades territoriales una relación del 48% entre gastos operativos e ingresos corrientes de libre destinación. El detalle por categoría presupuestal se puede apreciar en el Cuadro 1.

Cuadro 1

Simulación indicador gasto operativo / ingresos corrientes de libre destinación

Departamentos				Distritos y Municipios			
Categoría	Gasto operativo ⁹	ICLD ^{**}	Relación %	Categoría	Gasto operativo ⁹	ICLD ^{**}	Relación %
ISP	807.908	3.419.543	23%	ISP	8.456.715	14.774.360	57%
1	452.363	1.415.405	32%	1	2.658.488	6.061.696	44%
2	401.882	1.078.785	37%	2	709.245	1.774.063	40%
3	415.502	1.121.714	37%	3	483.531	961.642	50%
4	217.636	399.180	55%	4	346.296	832.870	42%
Total	2.123.121	7.404.428	29%	5	499.125	973.778	51%
				6	3.185.623	6.525.102	49%
				Total	14.109.002	31.900.511	44%

(*) Incluye gastos de personal, adquisición de servicios personales y la totalidad de aportes que se realizan a los establecimientos públicos y unidades administrativas especiales, sin depurar por objeto de gasto.

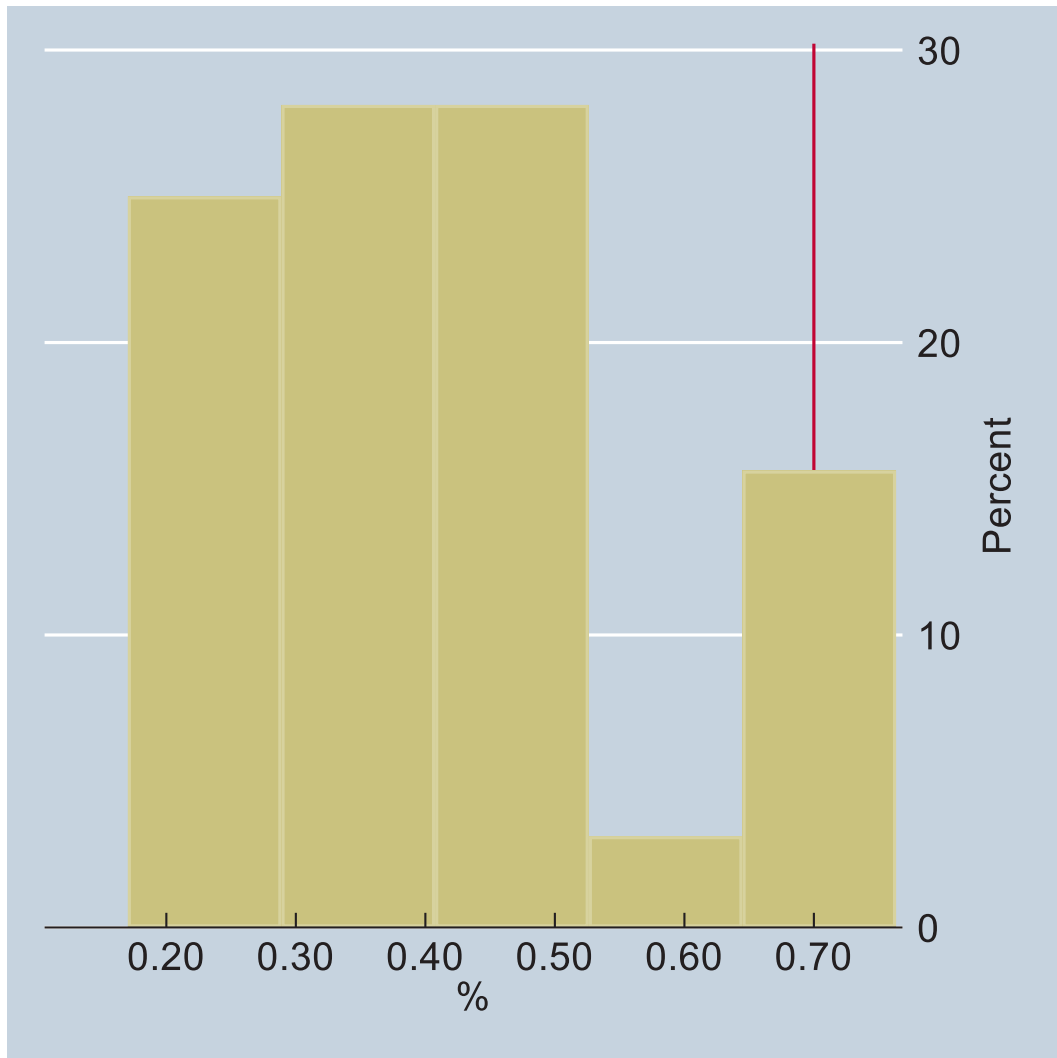
(**) Incluye toda la Asignación de Propósito General del SGP. En el caso de los departamentos solo aplica para San Andrés.

Fuente: Estimaciones DAF

⁹ Sector Central, organismos de control, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales.

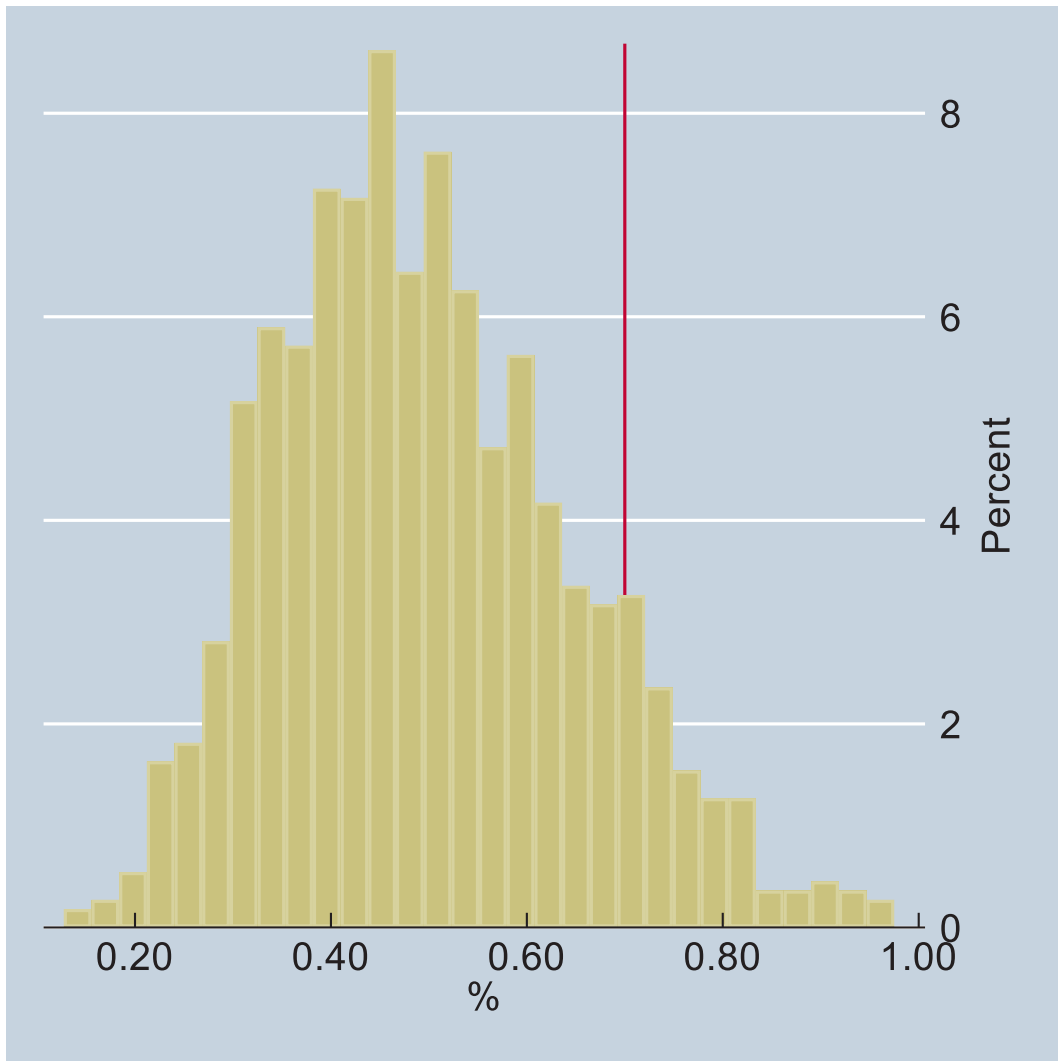
Visto por entidad, los gráficos 1 y 2 presentan los histogramas de la simulación para los dos niveles de gobierno.

Gráfico 1. Simulación Departamentos



Fuente: Estimaciones DAF

Gráfico 2. Simulación Distritos y Municipios



Fuente: Estimaciones DAF







Departamento
Nacional de Planeación



**MISIÓN DE
DESCENTRALIZACIÓN**

