



**FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS**

## **POSICIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS FRENTE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL SGP.**

A través del presente documento, los Gobernadores de los departamentos de Colombia fijamos nuestra posición en relación con la propuesta del Gobierno Nacional contenida en el proyecto de Acto Legislativo por el cual se pretende hacer permanente la transición planteada por el Acto Legislativo N° 01 de 2001, que cambió temporalmente el mecanismo de base para la liquidación de las participaciones de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación, pasando de una base fundamentada en el crecimiento anual de los ingresos corrientes a un crecimiento de tal participación con base en la inflación más un porcentaje entre el 2 y 2.5 entre el año 2001 y el 2008. En síntesis, la propuesta del Gobierno es que entre el 2009 y el 2010 el SGP crezca con fundamento en la inflación más 3.5% y a partir de 2011 en la inflación más 2%.

### **I- CONCEPTO DE PARTICIPACIONES.**

Consideramos de gran utilidad hacerle claridad a la opinión pública, al Gobierno Nacional y al Congreso de la República acerca de que el SGP en Colombia no es un sistema de transferencias de la Nación como antitécnicamente se les ha venido llamando, pues no constituyen una dádiva ordinaria ni un giro con fines de financiamiento coyuntural de proyectos de inversión o complementos de funcionamiento señalado por el Congreso o el Gobierno a favor de los entes territoriales.

El Sistema General de Participaciones es un sistema de **compensación** a través del cual el Constituyente ha querido conjurar los desequilibrios fiscales tanto verticales como horizontales que caracterizan la realidad nacional.

Los desequilibrios verticales se dan a partir de la forma como está distribuido el ingreso fiscal (torta tributaria) en los distintos niveles de gobierno. En Colombia la nación ha concentrado para sí las rentas tributarias de mayor eficiencia recaudatoria (IVA, Renta, Aranceles, Transacciones Financieras etc.) y ha monopolizado la explotación de bienes públicos para obtener importantes rentas contractuales, como es el caso de la órbita geoestacionaria. En cambio, las entidades territoriales han tenido que cargar con una serie de tributos molestos, de estructura antitécnica, sobre los vicios y de difícil recaudación. El desequilibrio que ello genera es tan



## **FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS**

profundo que de cada \$100 que el Estado recauda de fuente tributaria, la Nación recauda \$81, los municipios \$12 y los departamentos solo \$7. Por esto surge la necesidad de que la Nación compense a las entidades territoriales y les proporcione un nivel adecuado de ingresos que apalanque el desarrollo regional sostenible y el general permita que éstas puedan honrar sus competencias.

Los desequilibrios horizontales se originan en las profundas desigualdades y asimetrías entre las entidades territoriales en cuanto a su **capacidad fiscal**, entendida esta como la posibilidad que tiene el estado de recabar rentas del sector privado y trasladarlas al sector público. Nuestras entidades territoriales son distintas económicamente. Es por ello que a todas no se les puede exigir el mismo **Esfuerzo Fiscal** entendido este como el nivel efectivo de la renta que a su vez conduce a que los miembros de una colectividad territorial estén en posibilidad de consumir mayor cantidad de bienes públicos o hacer un mayor esfuerzo contributivo. Por supuesto, esas desigualdades implican que no todas las entidades territoriales estén en posibilidad de asignar un nivel adecuado de **gasto público** para satisfacer las necesidades de servicios que demandan sus comunidades. Como consecuencia de todo lo anterior, los entes territoriales con menor capacidad fiscal no están en posibilidad de suministrar ni siquiera **niveles estandarizados de servicios básicos**.

Esos desequilibrios horizontales que conducen a una desigual capacidad fiscal, a la imposibilidad en casos de hacer esfuerzo fiscal, a la no asignación del gasto público necesario para satisfacer necesidades básicas y a la casi imposibilidad en ciertas situaciones de lograr un nivel básico de servicios necesarios, solo pueden ser conjurados a través de un fuerte sistema de **compensación territorial** que consulte criterios de equidad.

Por ello, el Constituyente del 91 en el Artículo 287 de la Carta Política estableció como derecho de las entidades territoriales “**el de participar en las rentas nacionales**”, en perfecta consonancia con el artículo 1° de la Misma Obra, que define a Colombia como “un estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, **descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales**.. .. .” (Resaltados fuera de texto).

El constituyente del 91 dotó entonces a las entidades territoriales de autonomía en el marco de un País descentralizado en cuanto al ejercicio de las competencias del Estado y la asignación y aplicación del gasto público y consciente del desequilibrio



## **FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS**

fiscal vertical obligó a la Nación a ceder una porción de sus rentas Arts. 356 y 357 de la CP). En síntesis, las competencias descentralizadas se tienen que financiar con las participaciones de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación complementadas con los recursos que estas gestionan directamente.

Lo que se percibe con claridad es que la recentralización implícita en decisiones como las contenidas en Acto legislativo 01 de 2001 y la Perpetuación de su vigencia planteada por la propuesta de este Gobierno, contrasta con el modelo descentralista y de autonomías territoriales definido por el constituyente del 91.

### **II- IMPACTO DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001.**

Como se aprecia en el cuadro 1, donde se comparan las participaciones territoriales con los Ingresos Corrientes de la Nación, desde 2001 se viene presentando una disminución sostenida en dicha participación, debido a que tal como el Acto Legislativo dispuso, mientras el Sistema General de Participaciones aumentó en el período 2002-2006 un 40.3%, los ICN se incrementaron en 68.1%, lo cual significa una pérdida progresiva que continuará hasta 2008, ya que tal como las cifras contenidas en el Marco fiscal de Mediano Plazo indican, mientras el SGP habrá crecido 58.4% en el periodo 2002-2008, los ICN lo harán hasta un nivel del 91.4% en el mismo período. Lo anterior es reflejo de la inequidad en la participación de los entes territoriales con respecto al Gobierno Nacional Central en el buen desempeño de la economía durante el período, para lo cual basta revisar las transferencias territoriales y su significancia dentro de los ingresos totales, en el cuadro 2, allí se demuestra la pérdida que asumen las entidades territoriales por cuenta de depender de un incremento en términos reales muy inferior al crecimiento de la economía, situación que se replicará con mayor intensidad de continuar aplicando la regla de incremento propuesta por el DNP.





**FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS**

**Cuadro 1. Participación de las transferencias territoriales en los ingresos corrientes de la Nación/1. Miles de millones**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Ingresos Corrientes de la Nación /2	21.052	25.485	27.552	31.735	37.052	42.606	46.316	49.082	52.743
Transferencias territoriales	8.679	10.962	11.159	12.536	13.592	14.622	15.657	16.675	17.675
<b>% Transferencias / Ingresos Corrientes</b>	<b>41,2%</b>	<b>43,0%</b>	<b>40,5%</b>	<b>39,5%</b>	<b>36,7%</b>	<b>34,3%</b>	<b>33,8%</b>	<b>34,0%</b>	<b>33,5%</b>

1/ Ingresos corrientes sin los descuentos respectivos para el cálculo de las transferencias

2/ Ingresos recaudados: en 2006 es la programación definitiva a mayo; 2007 y 2008 son tomados del Marco Fiscal de Mediano Plazo

Fuente: CGR, Presupuesto General de la Nación; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Marco Fiscal de Mediano Plazo

2

**Cuadro 2. Participación de las transferencias territoriales en los ingresos totales de la Nación/1. Miles de millones**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Ingresos Totales /2	24.879	28.919	31.337	35.459	40.800	46.449	50.436	53.742	58.085
Transferencias territoriales	8.679	10.962	11.159	12.536	13.592	14.622	15.657	16.675	17.675
<b>% Transferencias /Ingresos Corrientes</b>	<b>34,9%</b>	<b>37,9%</b>	<b>35,6%</b>	<b>35,4%</b>	<b>33,3%</b>	<b>31,5%</b>	<b>31,0%</b>	<b>31,0%</b>	<b>30,4%</b>

1/ Ingresos totales más los ingresos de capital menos los recursos del crédito interno y externo, venta de activos, traslado del Banco de la República

2/ Ingresos recaudados: en 2006 es la programación definitiva a mayo; 2007 y 2008 son tomados del Marco Fiscal de Mediano Plazo

Fuente: CGR, Presupuesto General de la Nación; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Marco Fiscal de Mediano Plazo





**FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS**

Las cifras muestran que la reforma constitucional de 2001 le permitió al Gobierno Nacional Central un menor gasto por concepto de transferencias, por un total de \$11 billones en pesos de 2005 para el período que va de 2002 a 2005, distribuido sectorialmente en \$6.4 billones para educación, \$2.5 billones para salud y \$1.97 billones para otras asignaciones (libre inversión, indígenas y Fonpet), lo cual quiere decir que el beneficio fiscal que obtuvo el GNC implicó una menor transferencia para la financiación de servicios sociales con impactos en las coberturas de educación y salud.

**Cuadro 3. Evolución de las transferencias observada y proyección bajo ley 60 de 1993 (Miles de millones, pesos de 2005)**

Año	Transferencias Valor observado	Proyección Transferencias bajo Ley 60	Diferencia Ley 60 - Observado
2002	13.145	14.336	1.191
2003	13.867	15.610	1.743
2004	14.251	17.516	3.265
2005	14.622	19.394	4.772
<b>Menor erogación fiscal generada por la aplicación del Acto Legislativo 01/01</b>			<b>10.971</b>

Fuente: Confis - cálculos y proyecciones CGR - CDEFP

En efecto, en relación con la educación básica, el menor gasto que se generó por la reforma en el régimen de las Transferencias hubiese alcanzado para que la cobertura del sector oficial pasara de 73.4% en 2003 a 90.6% en 2005. Así mismo, el menor gasto en salud fue de \$2.5 billones de pesos de 2005, con los cuales se hubiera podido incrementar la cobertura en más de 5 millones de afiliados plenos al régimen subsidiado<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cálculos realizados por la Contraloría General de la Nación, tomando como supuestos para las proyecciones de coberturas en educación los costos efectivos de los alumnos del sector oficial y que la población matriculada en el sector no oficial se mantiene constante para cada año de análisis. Así mismo, la evolución de la cobertura en salud se realiza suponiendo agotadas las demás fuentes de financiación y



**FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS**

Como si lo anterior no fuera poco, una proyección de la menor erogación por concepto de transferencias para el periodo 2006-2008 incrementa la pérdida de los departamentos y municipios, ya que la misma alcanza los \$16.9 billones de pesos de 2005, para un gran total de \$27.9 billones en pesos de 2005, hasta el final del período de transición.

**Cuadro 4. Evolución de las transferencias observada y proyección bajo Ley 60 de 1993 (Miles de millones de pesos de 2005)**

Año	Transferencias bajo Acto Legislativo 01	Proyección Transferencias bajo Ley 60	Diferencia Ley 60 - Transferencias bajo Acto Legislativo
2006	15.055	21.477	6.422
2007	15.576	20.678	5.102
2008	15.952	21.374	5.422
<b>Menor erogación fiscal generada por la aplicación del Acto Legislativo 01/01</b>			<b>16.946</b>

Fuente: Confis - cálculos y proyecciones CGR - CDEFP

**III- SIMULACIÓN SOBRE IMPACTO DE LA PROPUESTA DEL GOBIERNO.**

Esta simulación no es otra diferente a la de aplicar el Acto Legislativo tal como se había previsto y al finalizar el período de transición, se realiza el ajuste determinado en el parágrafo 3 del artículo 3 del mismo, es decir, las transferencias dependen del crecimiento de los ICN, empezando en un nivel de participación dentro de los mismos de por lo menos 43%, tal como era en 2001, comparado con la propuesta del Gobierno de incrementar los recursos un 3.5% anual real.

De esta manera, los crecimientos de las transferencias en términos reales arrojarían una diferencia sustancial con respecto a las que rigen sin

---

aplicando la UPC subsidiada y contributiva vigente en 2005 y la UPC parcial se calcula como el 40% de la subsidiada.



**FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS**

modificación de la constitución, siguiendo las pautas establecidas en el Acto Legislativo:

**Cuadro 5. Crecimiento de transferencias de 3,5 en términos reales a partir de 2009 comparado con Acto Legislativo. Miles de millones**

<b>Año</b>	<b>Valor transferencias según propuesta del Gobierno</b>	<b>Valor transferencias sin modificación</b>	<b>Diferencia que pierden los entes territoriales</b>
2009	16.494	19.933	3.439
2010	17.055	20.704	3.649
2011	17.634	21.505	3.871
2012	18.233	22.337	4.104
2013	18.853	23.201	4.348
2014	19.494	24.099	4.605
2015	20.156	25.032	4.876
2016	20.841	26.001	5.160
2017	21.549	27.007	5.458
2018	22.281	28.053	5.772
2019	23.039	29.139	6.100
Total diferencia periodo 2009-2019			<b>51.382</b>

Fuente: Informe Social CGR.

Entre 2008 y 2019 los entes territoriales dejarían de recibir por lo menos 51 billones de pesos (solo en términos constantes 2005!).

Lo anterior representa una pérdida para los entes territoriales, ya que si las transferencias crecen solo el IPC más 3,5%, a diferencia de las reglas previstas en la Constitución sobre transferencias a partir de 2008, en las que el crecimiento real de estas, teniendo en cuenta los Ingresos Corrientes de la Nación, sería hasta de un 7%, con la nueva propuesta el crecimiento real sería solo del 3,5% anual.

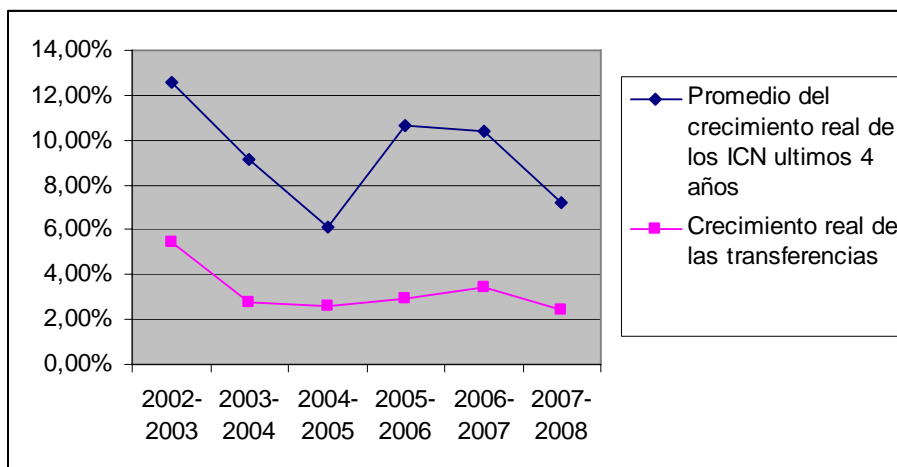


## FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS

Más grave aún, si se desliga la distribución de las transferencias como un porcentaje de los ICN, los entes territoriales no se beneficiarían de los mayores recaudos por reformas tributarias o por el crecimiento de la economía, esto se demuestra al observar el comportamiento de los Ingresos Corrientes de la Nación desde 2002 hasta 2008:

Como porcentaje de los ICN, las transferencias se disminuirían paulatinamente hasta llegar a niveles del 33.3% en el 2015. Recordemos que la voluntad de Constituyente en 2001 era que las transferencias representaran el 46.5% de los ICN a partir de 2002 y esto no será posible de continuar la brecha de crecimiento entre ICN y transferencias territoriales, tal como sucedió en el período 2002-2008:

**Grafico 1. Comparación de crecimientos de los ICN y las transferencias 2002-2008**



## IV- CONCLUSIONES.

- 1- Las entidades territoriales, a partir de la expedición de las leyes 358 de 1997, 550 de 1999 y 617 de 2000, han realizado un importante esfuerzo para sanear sus finanzas que se ha traducido en un recorte sustancial del gasto corriente y un significativo aumento de los ingresos corrientes de libre destinación, al punto de que dichas entidades han pasado de manejar déficits presupuestales cercanos a los 7 billones de pesos, a mostrar superávit presupuestal cercano a los 10 billones de pesos en el



**FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS**

consolidado, con lo cual el esfuerzo de las entidades territoriales se ha convertido en un fuerte apalancador de la estabilidad macroeconómica del Estado. A lo anterior se agrega que alrededor del 57% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías destinados a ahorro forzoso en el FONPET, se han venido invirtiendo en TES, así como los demás recursos del FONPET, además, una alta proporción de los recursos del FOSYGA con vocación para inversión territorial en salud, se mantienen congelados en los mismos Títulos de deuda pública. No tiene entonces ninguna explicación que, mientras las entidades territoriales se han convertido en unos importantes socios para la Nación en el objetivo de la estabilidad macroeconómica, la Nación las rechace como socias en el beneficio de obtener una mayor participación en los ingresos corrientes como fruto de la expectativa de un mayor crecimiento económico en los próximos años. Peor aún, castigándolas por haber tenido un excelente comportamiento fiscal.

- 2- Los mandatarios departamentales no podemos caer en la irresponsabilidad de permitir que la asignación del gasto público recurrente en los distintos sectores de inversión social regional, se siga midiendo con fundamento en una fotografía tomada en dichos sectores en el año 2000, sobre todo cuando tenemos claro que dichas necesidades han venido creciendo sin que con los niveles actuales de las participaciones tengamos posibilidad de ampliar las coberturas y mejorar la calidad de los servicios prioritarios. Tampoco podemos caer irresponsablemente en el juego de permitir la centralización de los recursos y la recentralización del gasto para después entrar en la mendicidad por la financiación de nuestras competencias constitucionales y legales.
- 3- No existe evidencia empírica acerca de que los mayores ingresos de la Nación como consecuencia de la aplicación del Acto Legislativo N° 1 de 2001, hubiesen ocasionado una disminución del déficit fiscal de este nivel de gobierno, ni tampoco de que con tal decisión hubiese disminuido o mejorado el perfil de la deuda pública o descendido los altos niveles del gasto corriente de la Nación. Las evidencias muestran todo lo contrario. Creemos que es inaplazable que, así como lo han hecho las entidades territoriales, la Nación se obligue al sometimiento de un plan serio de ajuste a sus finanzas que le permita recobrar su viabilidad fiscal y financiera.



**FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS**

Por todo lo anterior y dadas las condiciones actuales, los Gobernadores recomendamos y en nombre de nuestras comunidades, le solicitamos al Honorable Congreso de la República **no prorrogar ni mucho menos hacer permanente la transición planteada** por el Acto Legislativo 01 de 2001. Como consecuencia, a partir del año 2009 los recursos del SGP deben **volver a crecer con base en el crecimiento de los ingresos corrientes de la Nación, ello con el fin de que no se siga sacrificando la inversión regional y, por el contrario:**

Le Solicitamos muy comedidamente al Honorable Congreso de la República que, haciendo uso de la facultad que le otorga el Parágrafo transitorio 3° del Artículo 357 de la C.P., **restablezca el nivel de las participaciones que las entidades territoriales tenían en el año 2001**, gradualmente en un término que no supere los tres (3) años contados a partir del año 2009.

**Aprobada por unanimidad por los señores gobernadores, en la reunión Extraordinaria, celebrada en Bogotá, D.C., a los 13 días del mes de septiembre de 2006.**