

NOTA ECONÓMICA

AÑO 1 - ED. 1 - ENERO 2025



CÁMARA COLOMBIANA
DE LA INFRAESTRUCTURA
POR UNA COLOMBIA UNIDA



Sistema General de Participación:

modificación de los artículos
356 y 357 de la Constitución Política



CÁMARA COLOMBIANA
DE LA INFRAESTRUCTURA

Sistema General de Participación:

modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política

Ginette Sofía Lozano Maturana
Directora de Asuntos Económicos de la CCI

Daniel Fernando Criollo Figueroa
Economista Senior de la CCI

El Sistema General de Participaciones (SGP) ha sido objeto de distintas transformaciones desde su creación. Lo anterior, bajo la premisa de garantizar la distribución de recursos destinados a sectores clave como la educación, la salud y el agua potable en los entes territoriales. La reforma constitucional propuesta busca incrementar gradualmente las transferencias del SGP, alcanzando un 39,5% de los ingresos corrientes de la Nación en un plazo de 12 años. Este cambio se orienta a fortalecer la autonomía de los gobiernos territoriales, respondiendo a las necesidades históricas de descentralización y desarrollo regional equitativo.

Sin embargo, la propuesta ha generado preocupaciones por los posibles efectos en las finanzas públicas y la capacidad operativa de los territorios. Se han identificado riesgos asociados con la sostenibilidad fiscal, la inequidad en la distribución de los recursos y la falta de claridad en las competencias de las entidades territoriales. Además, el impacto potencial en la deuda pública y en los presupuestos de inversión plantea desafíos para el Gobierno nacional, lo cual plantea un amplio debate sobre los ajustes necesarios para garantizar la efectividad y sostenibilidad de las reformas.



1. Introducción

El Sistema General de Participaciones (SGP) es uno de los instrumentos más importantes del modelo de descentralización en Colombia, diseñado para garantizar que las regiones cuenten con los recursos necesarios para la provisión de servicios básicos esenciales como educación, salud y agua potable. Este sistema juega un papel crucial en la promoción de la equidad territorial, permitiendo que los habitantes de las distintas regiones, independientemente de su ubicación, tengan acceso a servicios de calidad. Además de ser una herramienta para distribuir recursos, el SGP contribuye al fortalecimiento de la autonomía fiscal y administrativa de las entidades territoriales, fomentando su capacidad para gestionar e invertir en el desarrollo regional.

El origen del SGP está intrínsecamente ligado al desarrollo histórico del proceso de descentralización fiscal en el país. Desde las primeras transferencias fiscales en las décadas de 1960 y 1970, pasando por la promulgación de la Ley 4 de 1966, que instauró el situado fiscal para financiar la educación pública, hasta los avances constitucionales de 1991, el sistema ha evolucionado como respuesta a la necesidad de una distribución más equitativa de los recursos. La Constitución Política de 1991 marcó un hito al formalizar las transferencias territoriales a través de figuras como el situado fiscal y las participaciones municipales, sentando las bases del actual SGP y consolidándolo como un mecanismo clave para el desarrollo sostenible y la cohesión social en Colombia.

2. Marco normativo

El marco normativo del SGP está constituido por disposiciones constitucionales, leyes, decretos y resoluciones que regulan su operación. Estas normas buscan asegurar la adecuada transferencia de recursos de la Nación a las entidades territoriales, así como su eficiente y equitativo uso.

En la Constitución Política de 1991, los artículos 356 y 357 establecen las bases del SGP, definiendo los sectores prioritarios para el uso de los recursos, como la educación, la salud y el agua potable. Posteriormente, el Acto Legislativo 01 de 2001 definió al SGP como un sistema unificado, reemplazando el situado fiscal y las participaciones municipales. Este acto fue reglamentado por la Ley 715 de 2001, que detalló los montos, criterios de distribución y responsabilidades de los actores involucrados.

En 2007, el Acto Legislativo 04 introdujo cambios significativos al vincular el crecimiento del SGP al comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB). Leyes posteriores, como la Ley 1176 de 2007, la Ley 1753 de 2015 y la Ley 1955 de 2019 (PND 2018-2022), han actualizado criterios sectoriales y redistributivos para garantizar una asignación más justa.

El marco también incluye decretos reglamentarios organizados cronológicamente, comenzando con el Decreto Ley 028 de 2008, que establece la importancia del monitoreo, seguimiento y control integral del gasto ejecutado por las entidades territoriales, asegurando el uso adecuado de los recursos del SGP y promoviendo la transparencia en su gestión. Este decreto refuerza la supervisión del cumplimiento de los objetivos del SGP, en concordancia con los principios constitucionales de inspección, vigilancia y control. Por su parte, el Decreto 1082 de 2015 compila diversas disposiciones sobre la distribución de recursos, mientras que el Decreto 268 de 2020 y el Decreto 292 de 2020 reglamentan aspectos sectoriales específicos. Finalmente, la Resolución del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio 0573 de 2022 establece lineamientos concretos para la asignación de recursos en agua potable y saneamiento básico. En conjunto, este marco normativo asegura que el SGP cumpla su propósito de financiar servicios básicos esenciales para el desarrollo territorial de Colombia.

3. Propuesta de reforma al SGP

El Proyecto de Acto Legislativo propone una reforma integral al SGP en Colombia, con el objetivo de fortalecer la autonomía territorial de los departamentos, distritos y municipios. Esta iniciativa busca modificar los artículos 356 y 357 de la



CÁMARA COLOMBIANA
DE LA INFRAESTRUCTURA

Constitución Política, estableciendo un marco más equitativo y eficiente para la distribución de los recursos nacionales.

Uno de los puntos clave de la reforma es el aumento progresivo de la participación del SGP, que alcanzará un 39,5% de los ingresos corrientes de la Nación en un periodo de transición de 12 años, a partir de 2027. Este incremento garantizará que las entidades territoriales cuenten con recursos suficientes para atender sus competencias, especialmente en sectores prioritarios como la educación, la salud y el agua potable.

La propuesta también enfatiza el fortalecimiento de la autonomía territorial, asegurando que no se podrán descentralizar competencias sin la asignación previa de los recursos necesarios para atenderlas. En términos de distribución, los criterios serán ajustados para reflejar las diferencias territoriales, considerando factores como la población atendida, los niveles de pobreza, la equidad y la eficiencia administrativa y fiscal. Esta reorganización busca priorizar la atención en los sectores más necesitados y garantizar el uso eficiente de los recursos.

Por último, el proyecto fomenta la transparencia y la participación ciudadana mediante la implementación de un modelo de gobierno abierto. Este modelo busca garantizar la rendición de cuentas y el control social sobre los recursos del SGP, fortaleciendo la confianza en las instituciones públicas y asegurando que los recursos sean utilizados de manera efectiva. En resumen, esta reforma representa un esfuerzo por corregir los efectos centralizadores de las reformas anteriores y promover una descentralización fiscal más equitativa y sostenible, alineada con los principios de la Constitución Política de 1991.

4. Puntos de advertencia sobre la reforma

El Proyecto de Acto Legislativo que busca modificar el Sistema General de Participaciones (SGP) ha generado múltiples observaciones debido a los posibles impactos fiscales y administrativos que podrían surgir de su implementación.



Aunque el objetivo es fortalecer la descentralización y la autonomía territorial, existen advertencias clave que es importante considerar.

Una de las principales preocupaciones radica en la sostenibilidad fiscal del país. El aumento propuesto en las transferencias del SGP podría generar presiones significativas sobre las finanzas públicas, limitando el margen de maniobra presupuestal del Gobierno nacional. En otras palabras, esto significaría una reducción de recursos disponibles destinados a inversión sectorial y funcionamiento estatal.

Adicionalmente, se ha enfatizado en la necesidad de obtener una mayor claridad sobre la delimitación de las competencias territoriales, dado que se indica que el Gobierno nacional cuenta con un año para la reglamentación de competencias que acompañaría la reforma del SGP.

Por otra parte, la propuesta de incrementar las transferencias a niveles históricamente altos podría profundizar las desigualdades regionales. Sin mecanismos claros que garanticen una distribución equitativa, los territorios más vulnerables no podrían beneficiarse proporcionalmente del aumento de recursos, exacerbando las brechas existentes entre las regiones.

Finalmente, la ausencia de un análisis detallado sobre el impacto macroeconómico de las reformas también representa un desafío. El incremento en las transferencias puede tener repercusiones significativas en la deuda pública y en la capacidad del Gobierno nacional para reaccionar ante choques externo. Lo anterior, tendría la potencialidad de afectar, por consiguiente, el crecimiento económico a largo plazo.

Aunque, el Proyecto de Acto Legislativo representa una oportunidad para avanzar hacia una descentralización más efectiva, es esencial abordar estas advertencias para garantizar que los cambios propuestos sean sostenibles, equitativos y coherentes con las necesidades sociales y económicas del país.