

# Transferencias intergubernamentales en el mediano plazo: elementos para la discusión

*Jorge Espitia\**  
*Profesor Universitario*

Para el desarrollo de estas líneas se escogió como axioma la preocupación de la sociedad colombiana sobre una política de desarrollo económico que implica mantener y/o incrementar los niveles actuales de cobertura y calidad en bienes públicos esenciales para todos los ciudadanos, como son la educación y la salud, independientemente de su lugar de residencia. Ahora bien, este deseo, reconoce que la prestación de estos servicios no es un problema simplemente de justicia social, sino también una necesidad económica. Como se ha sustentado en muchos trabajos de investigación e incluso en la misma exposición de motivos del Acto Legislativo 2006 sobre las transferencias, es imposible desconocer que los rendimientos económicos y sociales de la inversión en educación, salud, agua potable, etc., son positivos; y la negación de las necesidades de tales bienes pone en peligro el cumplimiento del Estado Social de Derecho, contemplado en nuestro actual Contrato Social, así como el futuro avance social y económico del país y sus regiones.

Por fortuna, el Contrato Social y su Pacto Fiscal que justifican el desarrollo de los bienes públicos nacionales de educación y salud, entre otros, son ampliamente aceptados por la sociedad colombiana, como por diversas fuerzas sociales independientes.

El mejoramiento de la cobertura y calidad de estos servicios debe considerarse en conjunto con otro importante objetivo: la necesidad de preservar y fortalecer los gobiernos subnacionales tanto como agentes administrativos del gobierno central nacional y como unidades políticas con derechos y responsabilidades propias garantizadas por la Constitución Política de 1991<sup>1</sup>. En este sentido, aquí se sostiene e impulsa la idea que los gobiernos subnacionales deben mantener gran parte de sus facultades que actualmente les otorga la Ley 715 de 2001<sup>2</sup> en

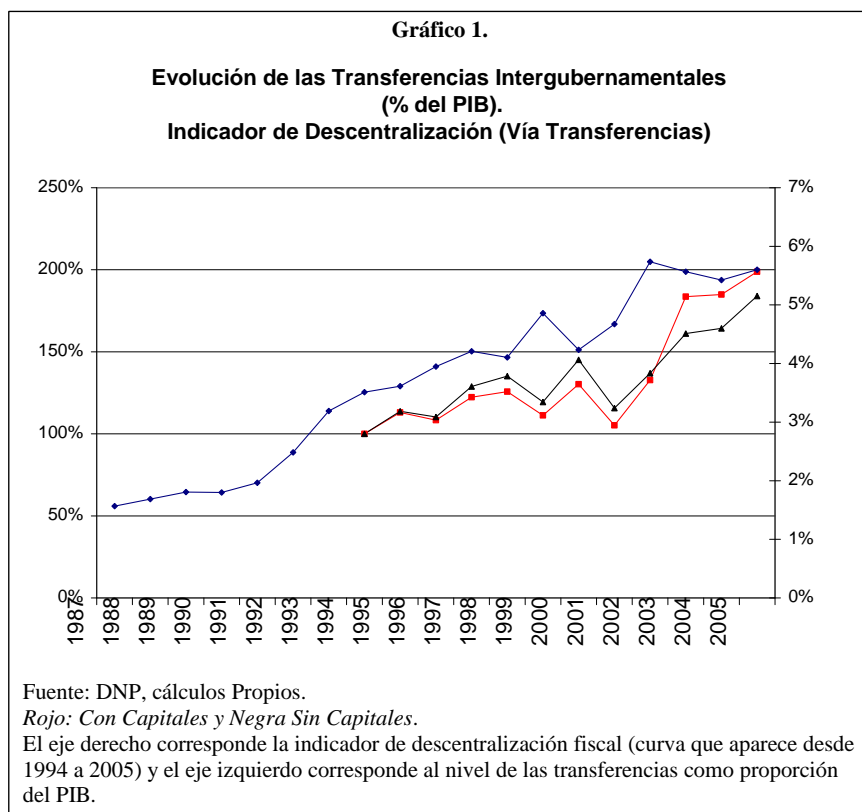
---

\* Profesor universitario y estudiante de doctorado de la Universidad de Barcelona. Cualquier comunicación puede ser enviada al correo jeespitia@hotmail.com

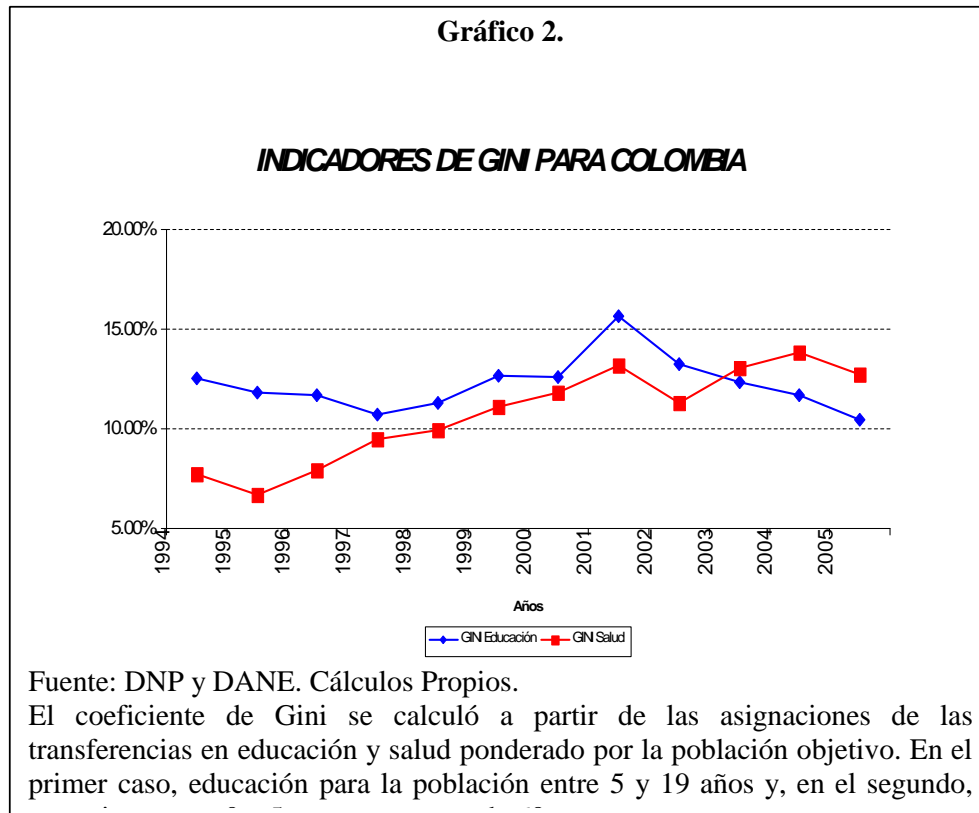
<sup>1</sup> Hay que apreciar como dentro del proceso de discusión del Acto Legislativo de 2001 que modificó el sistema de liquidación de las transferencias aprobado en 1991, se incluyó un artículo que amplió el periodo de los alcaldes y gobernadores de 2 a 3 años. En el nuevo arreglo que se debe buscar, es posible que se utilice el argumento de la reelección de alcaldes y gobernadores como parte del proceso de negociación de las transferencias intergubernamentales.

<sup>2</sup> “Esta reforma Constitucional fue desarrollada por la Ley 715 de 2001. Con esta Ley se lograron los siguientes objetivos: (i) fortalecer el sistema de finanzas intergubernamentales como medio efectivo para profundizar la descentralización; ii) promover el desarrollo local y fortalecer la autonomía territorial; iii) se asignaron competencias territoriales de forma tal que se evitaron duplicidades, se favoreció el control social y se aumentó la eficiencia en el uso de los recursos disponibles para inversión social; iv) se establecieron bolsas independientes para educación y salud para ser distribuidas con criterios pertinentes de cada sector; v) se distribuyeron, con criterios de equidad y eficiencia, los recursos para inversión social, con el fin de cubrir las

la medida en que profundiza la descentralización fiscal (Gráfico 1, Indicador de descentralización fiscal construido a partir de las transferencias asignadas entre departamentos y municipios); mejora la equidad en la distribución de los recursos asignados a educación y salud (Gráfico 2); además, de creer posible la consecución del espíritu del constituyente de alcanzar la universalización de los bienes meritorios de educación y salud en el muy corto plazo, lo que permitiría tener un grado más de autonomía al liberar la política tributaria del orden nacional de la negociación de las transferencias, lo cual conlleva a pensar en una política mucho más estable en tan importante terreno. De igual manera, la universalización del servicio de salud, debe fortalecer el sistema y terminar con la actual selección adversa que existe para con los ciudadanos pobres y enfermos, así como entre entidades privadas, con altos niveles de rentabilidad, y entidades públicas, quebradas financieramente.



necesidades básicas de la población pobre; y vi) se permitió un mayor acceso a la educación de los niños en edad escolar y a la población en general a los servicios de salud y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico". Exposición de Motivos por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.



Para desarrollar lo aquí planteado es necesario señalar y reconocer que:

1. La educación y la salud son bienes públicos meritorios de carácter nacional y su principal fuente de financiamiento son los ingresos corrientes de la nación;
2. El principal instrumento que tiene el Estado para profundizar la descentralización son las transferencias intergubernamentales que la nación hace a los gobiernos subnacionales;
3. Existen desigualdades pronunciadas a nivel regional en el ingreso y en la riqueza entre las diferentes regiones de Colombia, de ahí que la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales sea muy desigual, y que una política de universalización de los servicios esenciales de educación y salud con calidad debe contemplar esto; y,
4. El proceso de descentralización política y fiscal involucra, en el marco de formulación de políticas, a nuevos actores que deben ser tratados como iguales dentro de un proceso que busca ampliar su base democrática mediante políticas fuertes de inclusión adoptadas mediante consenso.

### El actual artículo 357 de la Constitución Política

En este orden de ideas, el marco que hoy rige las transferencias, presenta diferente momentos, que están claramente estipulados actualmente en el Artículo 357 de la Carta Magna que a continuación se transcribe con el objeto de

identificar cada uno de ellos; discutirlos y aproximarnos, mediante un conjunto de supuestos, proyectar los Ingresos Corrientes de la Nación hasta 2009 y, de esta manera, calcular el monto sobre la cual van a arrancar las negociaciones del nuevo sistema de transferencias interjurisdiccionales entre las partes, Gobierno Nacional, gobiernos subnacionales y Congreso de la República.

A continuación se transcribe el Artículo 357 subrayando los elementos sobre los cuales se va a desarrollar la proyección de los Ingresos Corrientes de la Nación para adelantar en un segundo aparte la discusión.

**“ARTICULO 357. (Modificado mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 Artículo 3°)**

El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 1°.** El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez puntos novecientos sesenta y dos (10,962) billones de pesos.

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa<sup>3</sup>, docentes y otros gastos en educación financiados a

<sup>3</sup> Cabe anotar que antes el Fondo de Compensación Educativa no hacía parte del marco constitucional del situado fiscal. Al incluirse en la base inicial del SGP se presenta escalón en la evolución de las transferencias intergubernamentales. Este hecho es importante a la hora de la interpretación del Parágrafo Transitorio 3 del

nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos, docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 1° de noviembre del 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1° de enero de 2002.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 2°.** Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%.

Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente párrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 3°.** Al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfería en el año 2001. La Ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este párrafo<sup>4</sup>.

En todo caso, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, podrá incrementar el porcentaje.

Igualmente durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de éste.”

## Discusión y momentos a destacar

1. Que el Artículo 357 señale el periodo 2002-2008 como de transición y ante la posibilidad de determinar en 2009 el monto de las transferencias como la proporción de los Ingresos Corrientes de la Nación que había en 2001, ha

---

presente artículo que define el nivel mínimo que debe tener el SGP una vez termina el periodo de transición 2002-2008.

<sup>4</sup> Esta corresponde a la base mínima sobre la cual arranca la negociación: el nivel de los ingresos corrientes de la nación multiplicada por el nivel que constitucionalmente se transfería en situado fiscal y PICN. Aquí es sumamente importante entender que el nivel de los ingresos corrientes de la nación van a ser determinantes a la hora de definir el nivel mínimo de las transferencias, pues la otra variable ya fue determinada en el año 2001. Esta discusión se precisa más adelante.

generado una transitoriedad en la política tributaria del GCN, pues los arreglos fiscales fundamentales adelantados durante este periodo han sido de recomposición interna, aumento de las exenciones y un conjunto de ingresos fiscales transitorios: Gravamen Financiero; Impuesto al Patrimonio; y, Sobretasa de Renta, todos ellos con un plazo que va hasta 2007, de tal forma que no hagan parte de la base de liquidación de las transferencias una vez se termine el proceso de transición 2002-2008, o de lo contrario aumentan la base de negociación de los gobiernos subnacionales al incrementar el monto a ser transferido a las regiones como un porcentaje de los ICN<sup>5</sup>.

2. En este orden de ideas, la actual reforma tributaria que el gobierno nacional está preparando no tiene nada de estructural, es más de lo mismo, buscar una recomposición interna de los tributos, entre directos e indirectos, más específicamente entre renta e IVA, eliminando o no las exenciones de tal forma que en el neto no se aumente la actual presión fiscal de los grandes contribuyentes, o de lo contrario se aumenta la base de liquidación de las transferencias interjurisdiccionales una vez terminado el proceso de transición, el cual no es el deseo del Ejecutivo.

*“La reforma tributaria que se diseñe y presente debe cumplir con cuatro principios generales:*

- a) Propender por mantener los ingresos tributarios constantes como proporción del PIB en los niveles actuales;*
- b) Generar incentivos para el crecimiento, en un contexto de globalización;*
- c) Implicar un sistema tributario equitativo y con principios de progresividad;*
- d) Estatuto Tributario simple y sencillo”. (MFMP 2006, Pág. 279)*

3. Sobre la base de la transitoriedad fiscal, aquí se presenta un ejercicio numérico que permite calcular la base mínima de negociación de los gobiernos subnacionales, considerando que un valor inferior a éste sería una pérdida para las regiones. Para ello, se considera una elasticidad de los Ingresos Corrientes de la Nación y el PIB, igual a la unidad (1), y se toman las cifras de inflación que aparecen en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2006<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> “El sistema tributario colombiano en los últimos años se ha caracterizado por las múltiples reformas de las que ha sido objeto, y que se han traducido en el incremento de las tasas impositivas y la ampliación de la base tributaria, así como en el incremento del número de exenciones y beneficios, con el fin de generar estímulos a la inversión y favorecer algunos sectores económicos” Marco Fiscal de Mediano Plazo -MFMP, 2006, Pág. 276.

<sup>6</sup> Del MFMP de 2006 cabe señalar que el gobierno nacional contempla la posibilidad de mantener la tasa de presión fiscal como constante y desligar las transferencias de los ICN.

4. El cambio Constitucional de 2001, implica, durante el periodo de transición 2002-2008, una contribución de los gobiernos subnacionales al ajuste fiscal del GCN de cerca de 4.8% del PIB, recursos que dejan de percibir los departamentos y municipios por la vía de las transferencias intergubernamentales<sup>7</sup> (Cuadro 1).

Cuadro 1. Cálculo del ahorro de las regiones entre Ley 60 de 1993 y Ley 715 de 2001								
CONCEPTOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>SITUADO FISCAL</b>								
<b>ING. CTES BASE LIQUIDACION<sup>8</sup></b>	23,385	23,912	27,565	32,243	36,774	40,268	43,892	47,622
<b>TASA % SITUADO FISCAL</b>	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5
<b>APROPIACION SITUADO</b>								
<b>Básico</b>	5,729	5,858	6,754	7,899	9,010	9,866	10,753	11,667
<b>FEC</b>	1,091	1,145	1,203	1,263	1,326	1,392	1,462	1,535
<b>APROPIACION SF + FEC</b>	6,820	7,004	7,956	9,162	10,335	11,258	12,215	13,202
<b>PICN</b>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>ING. CTES BASE LIQUIDACION</b>	21,423	23,309	26,871	31,430	35,847	39,253	42,785	46,422
<b>TASA % PICN</b>	22	22	22	22	22	22	22	22
<b>APROPIACIÓN PICN</b>	4,241.8	4,615.3	5,320.4	6,223.2	7,097.7	7,772.0	8,471.5	9,191.6
<b>Transferencias Ley 60/93</b>	11,062	11,619	13,276	15,385	17,433	19,030	20,687	22,394
<b>Transferencias Ley 715/01</b>	10,962	11,018	12,901	14,170	15,249	16,329	17,478	18,621

**Fuente: MHCP, cálculos propios.**

Si se toma que el costo por estudiante atendido es de \$1.018.173 en 2004 y que la unidad de capitación para mayores de 60 años es de \$800.000 en 2004, el monto que dejaron de percibir las regiones durante el periodo de transición representa cerca de 900.000 nuevos estudiantes y 500.000 personas de la tercera edad atendidos con una Unidad de Capitación igual a la del régimen contributivo. En pocas palabras, el esfuerzo fiscal que han realizado las regiones durante este periodo retrazó fuertemente las coberturas en educación y salud.

5. Con base en lo anterior, es predecible señalar que el escenario base de negociación de la Nación y de los gobiernos subnacionales es: no ampliar la base de liquidación de los Ingresos Corrientes de la Nación, lo que implica el marchitamiento de los ingresos transitorios y la aplicación del párrafo Transitorio 3°: “Al finalizar el periodo de transición, el

<sup>7</sup> El cálculo que tiene el gobierno nacional de ahorro entre el 2002 y el 2006 del Acto Legislativo de 2001 es del orden de 3.7% del PIB.

<sup>8</sup> Para el cálculo de cada una de las bases de liquidación del situado fiscal y la participación de los Ingresos Corrientes de la Nación se hace uso del anexo que aquí se presenta. La diferencia entre la liquidación de la Ley 60 y la Ley 715 es el esfuerzo que hicieron las regiones en el ajuste fiscal.

porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfería en el año 2001". Esto implica que el monto mínimo de las transferencias es del orden del 5.74% del PIB (\$21.3 billones) en 2009; lo cual implica un incremento de las transferencias de \$3.6 billones (1% del PIB) respecto a 2008<sup>9</sup>.

En cuanto al Parágrafo Transitorio el gobierno nacional señala su desacuerdo dentro del MFMP del 2006 así:

"A partir de 2009 estas transferencias quedarán atadas de nuevo a la evolución de los Ingresos Corrientes de la Nación.

Además del efecto que tiene este cambio sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, no puede desconocerse que la inestabilidad de los Ingresos Corrientes de la Nación derivada de las fluctuaciones propias de la economía, se transmitiría a los recursos con que contarían las regiones para cubrir los gastos en salud y educación, eliminando la certeza que existe en cuanto al monto transferido, y por tanto, la determinación de los recursos a mediano plazo que permite la planeación de las políticas" (MFMP 2006, Pág. 280).

Aquí, el gobierno desconoce abiertamente que en el Artículo 357 se señala en su primer párrafo: "El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los Ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución". De igual forma, pareciera desconocer que la sostenibilidad fiscal depende de la política tributaria, del crecimiento económico, de la tasa de interés implícita a la cual se contrate la deuda pública, y de la evolución de los otros componentes del gasto público primario.

6. Todo lo anterior nos lleva a señalar que la base de negociación de la cual parten los municipios y los departamentos es del orden de los \$24.3 billones en 2009, mientras que la propuesta del gobierno nacional se aproxima a los \$20 billones de acuerdo a la siguiente fórmula: Nivel del

---

<sup>9</sup> Fedesarrollo señala al respecto: "A partir del año 2009, las transferencias territoriales serán cómo mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfirió en el año 2001, es decir 43.5% de los ICN (para el 2005 fue 35.7%), y se incrementarán anualmente en un porcentaje equivalente al promedio de la tasa de crecimiento de los ICN durante los cuatro años anteriores" Fedesarrollo, 2006, Agenda de Reformas 2006-2010. Economía Política, Análisis de la Coyuntura Legislativa # 18 de junio de 2006.

Desde el punto de vista constitucional, la Ley 60 de 1993 se señala: 22% de los ICN para la PICN y 24.5% para el situado fiscal en 2001; sin olvidar las respectivas definiciones de ICN que se usa para cada uno, lo cual implica, si se utiliza la base de caja los porcentajes son 21.8% para el situado y 17.2% para la PICN en 2001 como tarifas medias; y, en 2005, el SGP tiene una tarifa media de 34.5% de los ICN. Estos valores corresponde a valores totalmente diferentes a los planteados por Fedesarrollo.

SGP en 2008  $-\$18.621 \text{ billones} \cdot \{1 + 4/100 + 3.5/100\}^{10}$ . En otras palabras, con ésta propuesta las regiones le abren un espacio fiscal a la Nación del orden de 1.2% del PIB para que ésta gaste en más Seguridad Democrática, a costa del bienestar de los niños y ancianos, que son la población que demanda educación y con una mayor probabilidad de demandar los servicios de salud.

7. Sobre la base de la negociación que resulte del sistema de transferencias entre la Nación y los gobiernos subnacionales, la siguiente “jugada” le corresponde a la Nación: ajustar los ingresos corrientes nuevamente para aliviar su difícil situación financiera.
8. El Artículo 357 de la Constitución Política señala: Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008. Esta situación hay necesidad de contemplarla para los años 2004 y 2005, por ahora. ¿Cuál es la interpretación que se le debe dar a “una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%? Se adiciona aquella proporción que supera el 4%, por ejemplo 1.1 si el crecimiento fuese 5.1%. O, ¿es el resultado de la simple regla de tres: si 4% es a 2.0% 5.1% ¿cuánto es? (=2.55%). Esta última interpretación parece ser la del Gobierno Nacional.
9. Finalmente, hay un elemento que parece irse incluyendo en el proceso de las reformas del sistema de transferencias intergubernamentales en el país, y es el de la erosión de la base de liquidación que se gira a los departamentos y municipios, en la medida en que algún porcentaje de éste se orienta a algún pago adicional que le de cierta discrecionalidad al Gobierno Nacional en su manejo (mesadas pensionales, por ejemplo<sup>11</sup>) a tal punto que hoy en día se piensa en ver cómo un porcentaje del Sistema

<sup>10</sup> En el periódico de El Tiempo de día martes 5 aparece la siguiente noticia al respecto: “La propia Planeación señala que si no hay reforma, los recursos que deberían llegar a las regiones en el 2009 serían del orden de los 24 billones de pesos, pero con la reforma llegarían a 20 billones de pesos”, esto sobre la propuesta de crecer el SGP en inflación más 3.5 en 2009 y 2010 e inflación más 2.0 del 2011 en adelante. Véase el Anexo 1 donde se incluye la propuesta de reforma del Gobierno Nacional.

<sup>11</sup> “Ley 549 de 1999: 1. Los nuevos recursos que sean transferidos a los departamentos y distritos por concepto de situado fiscal originado en los recursos recaudados por razón del impuesto a las transacciones financieras a que se refiere el artículo 117 de la ley del Plan de Desarrollo, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales de las áreas de salud y educación, y se repartirán entre dichas áreas y entre departamentos y distritos, en la misma proporción en que se distribuya entre los sectores y entidades mencionadas el situado fiscal en el respectivo año”.

General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se destina para financiar el proceso de evaluación, seguimiento y auditoría del uso de las transferencias intergubernamentales. Sobre esta base, a uno le asalta la siguiente cuestión: ¿Esos recursos para la evaluación, seguimiento y auditoría entrarían a engrosar el presupuesto del máximo organismo de control fiscal, la Contraloría General de la República, o dicha labor sería utilizada por el Ejecutivo para contratar dichos estudios con particulares?

En suma, no se puede desconocer que con el cambio Constitucional del 2001 las regiones contribuyeron al ajuste fiscal de manera significativa. Sin embargo, al no tenerse un arreglo fiscal de largo plazo, sino un periodo de transitoriedad, la política tributaria ha seguido por la misma senda y seguirá hasta tanto no se alcance un nuevo acuerdo con las regiones. Eso es lesivo para el crecimiento económico en la medida en que no existen reglas de juego de largo aliento en materia tributaria. Aquí surge la necesidad de pensar en la universalización de los bienes públicos de educación y salud en el proceso de negociación del sistema de transferencias intergubernamentales, de tal forma que las regiones ganen en capital humano (educación y salud) y la Nación gane en su esfuerzo de no dar cumplimiento al actual Pacto Fiscal, contemplado en el Parágrafo 3, lo cual implica liberar la política tributaria del orden nacional del terreno de la negociación con los gobiernos subnacionales; mejorando la “seguridad jurídica a los contribuyentes e inversionistas” (MFMP, 2006, Pág. 279). De igual manera, hay necesidad de pensar que una vez acordada la universalización de los servicios de educación y salud, la regla que rija su crecimiento necesariamente debe contemplar, como mínimo, la variación de los precios de los costos de producción de tales servicios. Finalmente, no se puede olvidar que mientras el gobierno busque llevar a cabo su ajuste financiero sobre la base de los recursos que debe transferir a las regiones para educación, salud, saneamiento básico, agua potable, entre otros, la deuda social se mantendrá latente y el logro de las coberturas universales se aplazará en detrimento de la calidad de vida de los más desfavorecidos.

*Septiembre de 2006*

## **Anexo 1. Transferencias Intergubernamentales**

Antes de realizar el análisis de la liquidación de las Transferencias intergubernamentales, es importante señalar que existen dos períodos de análisis claramente definidos en la normatividad: 1993-2001 (definido por la Ley 60 de 1993 y el Acto Legislativo de 2001) y 2002 a la fecha (definido por este último y si se quiere la Ley 715 de 2001).

De igual manera, aquí se presenta la propuesta de Acto Legislativo que modifica los Artículos 356 y 357 de la Constitución Política que hoy cursa en el Congreso de la República.

Ahora bien, durante el primer período, hay necesidad de diferenciar entre el Situado Fiscal y la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN), tal y como se presenta aquí, pues dentro del texto se desarrolla y presenta lo referido a la Ley 715 de 2001.

Para el cálculo del Situado Fiscal y la Participación se parte de dos bases de liquidación totalmente diferentes.

La Ley 60 de 1993 señala en uno de sus apartes lo siguiente<sup>12</sup>:

ARTÍCULO 9o. NATURALEZA DEL SITUADO FISCAL. El situado fiscal, establecido en el artículo [356](#), de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población y de conformidad con lo dispuesto en los artículos [49](#), [67](#) y [365](#) de la Constitución Política. El Situado fiscal será administrado bajo responsabilidad de los departamentos y distritos de conformidad con la Constitución Política.

PARÁGRAFO 1o. DEFINICIÓN DE LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN. Los ingresos corrientes de la Nación que servirán de base para el cálculo del situado fiscal según los artículos [356](#) y [358](#) constitucionales, estarán constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios; no formarán parte de esta base de cálculo los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y los definidos por el artículo [19](#), de la Ley 6a de 1992 como exclusivos de la Nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por una única vez en el artículo [43](#) transitorio de la Constitución Política. En ningún caso podrán deducirse de los ingresos corrientes para efectos del cálculo del situado fiscal las rentas de destinación específica autorizadas por el artículo [359](#) constitucional.

---

<sup>12</sup> El subrayado es mío.

PARÁGRAFO 2o. Para las vigencias fiscales de 1994 y 1995 se excluyen de la base de cálculo del situado fiscal las siguientes rentas de destinación específica: el IVA al cemento, las asignadas a las antiguas intendencias y comisarías y a las entidades de previsión social.

ARTÍCULO 24. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS CORRIENTES PARA INVERSIÓN EN SECTORES SOCIALES. La participación de los municipios en el presupuesto general de la Nación para inversión en los sectores sociales, tendrá un valor igual al 15% de los ingresos corrientes de la Nación en 1994, y se incrementará en un punto porcentual cada año hasta alcanzar el 22% en el año 2001. **Los ingresos corrientes de la Nación que servirán de base para el cálculo de las participaciones de los municipios según los artículos 357 y 358 constitucionales, estarán constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios; no formarán parte de esta base de cálculo los recursos del fondo nacional de regalías, los definidos en la Ley 6a. de 1992, por el artículo 19 como exclusivos de la Nación en virtud de las autorizaciones otorgadas por única vez al Congreso en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política y solamente por el año de 1994, se excluyen la sobretasa del impuesto a la renta y las rentas de destinación específica señaladas en el artículo 359 de la Constitución.**

### Proyecto de Acto Legislativo

*“Por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política” El Congreso de Colombia*

#### DECRETA:

Artículo 1°, El inciso cuarto del artículo 356 de la Constitución Política, quedará así:

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas.

Artículo 2, El literal a) del artículo 356 de la Constitución Política, quedará así:

a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad;

Artículo 3, El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará, durante los años 2009 y 2010, en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada en el año anterior, más un incremento de 3.5%, tomando como base el monto liquidado en la vigencia 2008. A partir del año 2011 el incremento será la tasa de inflación causada en el año anterior, más un incremento de 2%.

Si el crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto) certificado por el DANE, para el año respectivo, es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente artículo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4% previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el porcentaje de crecimiento adicional a la inflación del Sistema General de Participaciones.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia

Artículo 4. El presente Acto Legislativo rige a partir del 1 de enero de 2009.

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA  
Ministro de Hacienda y Crédito Público