

Autonomía Regional en el Congreso: análisis de las iniciativas legislativas en curso

29 de octubre de 2024



Imágenes tomadas de X

Contexto político y legislativo

Actualmente, en el Congreso de la República se tramitan diversas iniciativas que buscan cumplir con la promesa de descentralización establecida en la Constitución Política de 1991, devolviendo autonomía a municipios, distritos y departamentos. La iniciativa más avanzada en este proceso es el Proyecto de Acto Legislativo que busca **reformar el Sistema General de Participaciones (SGP)**, presentado durante la pasada legislatura (2023-2024). Este proyecto se configura como un **intercambio programático entre el ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, y el presidente Gustavo Petro**. Este acuerdo se establece en un contexto en el que la descentralización estuvo notablemente ausente en la agenda gubernamental durante los primeros dos años de la administración Petro, a pesar de que el presidente ha manifestado consistentemente su compromiso con este objetivo.

Durante la segunda vuelta de esta iniciativa en la Plenaria del Senado, diversos sectores advirtieron sobre el riesgo de una crisis fiscal si el proyecto es aprobado. César Pabón, de Corficolombiana, alertó sobre el costo adicional de \$60 billones que implicaría duplicar los recursos del SGP, superando la capacidad para cubrir pensiones e inversiones. Luis Fernando Mejía, de Fedesarrollo, señaló que el aumento en las transferencias podría llevar el déficit más allá de los límites legales. El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (Carf) también subrayó que la inflexibilidad del 83% del gasto del Gobierno limita su capacidad de respuesta ante la crisis económica. Además, el DNP expresó su preocupación por los riesgos en la financiación de sectores clave como justicia, defensa y los compromisos con 2,5 millones.

Ante esta avalancha de críticas, se alcanzó un acuerdo liderado por el ponente del proyecto, Ariel Ávila, y respaldado por la firma de más de 30 senadores. Este acuerdo dispone la reducción del **porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados al SGP, pasando del 46,5% al 39,5%**, y amplió el periodo de implementación de 10 a 12 años. Esta modificación se justifica como una adaptación más gradual de las finanzas públicas. Finalmente, **el gobierno se ha comprometido a presentar una ley de competencias complementaria**, estableciendo así un marco de sostenibilidad fiscal que promueva la productividad y competitividad regional, en consonancia con el artículo 334 de la Constitución, la cual deberá presentarse en los próximos seis meses tras la aprobación total del acto legislativo.

ORZA

Reforma al Sistema General de Participaciones (SGP)

Objetivo del proyecto de Acto Legislativo

El proyecto de acto legislativo que propone la modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución de Colombia tiene como objetivo fortalecer el Sistema General de Participaciones (SGP) para asegurar una distribución equitativa y eficiente de los recursos destinados a las entidades territoriales.

Esta iniciativa responde a la necesidad de garantizar un financiamiento adecuado y estable para servicios esenciales como la salud, educación y saneamiento básico, con un enfoque en los territorios más vulnerables. La iniciativa también establece nuevos distritos especiales y un sistema de monitoreo más riguroso en el uso de los fondos, afectando tanto al sector público como al privado.

Cambios propuestos en la distribución del SGP

El proyecto plantea ajustes significativos en la distribución de los recursos del SGP, priorizando los municipios más pequeños y zonas rurales, mediante un mecanismo de ajuste progresivo que incrementará los recursos asignados a los territorios en la próxima década. Estas reformas buscan mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos y promover el desarrollo económico en áreas estratégicas.

Puntos clave de la propuesta

- **Aumento progresivo de recursos:** Hasta alcanzar el 39,5% de los ingresos corrientes de la Nación en un plazo de 12 años.
- **Asignación de competencias:** La ley definirá las competencias, las cuales no podrán descentralizarse ni modificarse sin la asignación previa de los recursos fiscales necesarios.
- **Régimen especial para ciudades:** Buenaventura, Tumaco, Barrancabermeja y Medellín contarán con un régimen especial para impulsar el desarrollo industrial y tecnológico.
- **Fondo para municipios pequeños:** El 17% de los recursos del SGP se asignará a municipios con menos de 25,000 habitantes.
- **Distribución de recursos sectoriales:** La asignación de recursos para educación, salud, agua, saneamiento básico y propósito general se mantendrá sin cambios durante cinco años. Posteriormente, podrá revisarse cada cinco años para cumplir con metas sectoriales.
- **Prioridad a Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET):** Los municipios dentro de los PDET recibirán prioridad en la asignación de recursos.
- **Flexibilidad en la asignación de recursos:** Hasta el 42% de los recursos se destinarán tanto a inversión como a funcionamiento, permitiendo mayor adaptabilidad.



ORZA

¿Qué sigue para la reforma al SGP?

La reforma al Sistema General de Participaciones (SGP) avanza en sus etapas finales. Después de superar el desafío mayor en el Senado, **el trámite en la Cámara de Representantes se espera más ágil gracias a las mayorías relativamente sólidas del Gobierno en esta corporación.** Según el artículo 375 de la Constitución y el artículo 224 de la Ley 5ª de 1992, los actos legislativos requieren aprobación en dos períodos consecutivos, lo que en este caso se cumple al alcanzar el último período ordinario de este año, que **cierra el 16 de diciembre.** Si el proyecto logra avanzar en la Cámara durante este plazo, y con los dos debates restantes concluidos, quedaría listo para ser sancionado. Con otros proyectos del Gobierno en la agenda, **el desafío radica en evitar cualquier atraso que pueda comprometer su aprobación en los plazos establecidos.**

Con plazos ajustados, presiones de una agenda saturada y complejas dinámicas de poder, **se abren cuatro escenarios posibles para su avance,** todos bajo la incertidumbre inherente a la arena legislativa:

Aprobación completa

El proyecto logra los votos necesarios en el Congreso y es aprobado en su totalidad, **incluyendo las modificaciones acordadas para reducir el aumento al 39,5% y extender el periodo de implementación a 12 años.** Con esta aprobación, la reforma se convierte en ley, garantizando mayores recursos y responsabilidades a las entidades territoriales. Este resultado consolidaría la agenda descentralizadora de Juan Fernando Cristo, aunque seguiría sujeto a desafíos en su implementación, en especial para mitigar el impacto fiscal advertido por el Ministerio de Hacienda y otros organismos técnicos.

Hundimiento por tiempos

La reforma al Sistema General de Participaciones (SGP) necesita dos debates antes de diciembre en la Cámara de Representantes, pero la agenda está saturada con otras reformas prioritarias del gobierno. Esto, sumado a las críticas fiscales y políticas, podría impedir que el Congreso logre aprobar a tiempo, **obligando a postergar el proyecto hasta el próximo periodo legislativo.** En este escenario, el gobierno tendría que renegociar puntos clave con actores legislativos para asegurar su avance en el futuro, lo cual **generaría incertidumbre en los territorios que esperan los recursos y pondría en riesgo el impulso político de la reforma.**

Aprobación parcial con modificaciones adicionales

Ante las preocupaciones sobre la sostenibilidad fiscal, el Congreso aprueba la reforma con condiciones adicionales, **como la reducción de los montos o plazos más amplios para las transferencias del SGP.** Esta aprobación parcial podría apaciguar a sectores críticos del proyecto, pero limitaría el impacto inicial buscado en términos de descentralización. De ser este el caso, **el gobierno tendría que presentar un plan de ejecución más cauteloso y con mayores controles para los territorios,** lo que podría diluir el alcance de la reforma en el corto plazo.

Rechazo total

Si las preocupaciones fiscales y la falta de apoyo político persisten, el Congreso podría rechazar el proyecto, impidiendo su aprobación y deteniendo cualquier intento de reforma del SGP en esta administración. Este rechazo **representaría un revés para Juan Fernando Cristo y la agenda descentralizadora del gobierno,** cerrando la posibilidad de fortalecer los territorios en el corto plazo. En este escenario, **el gobierno podría optar por diseñar un nuevo proyecto en consulta con sectores críticos para presentar una propuesta alternativa en el futuro.**

ALTA

Probabilidad

BAJA

ORZA



Por otro lado, se encuentra en trámite Proyecto de Acto Legislativo que busca **reformar el Sistema General de Regalías**, el cual acaba de superar su primer debate en la Comisión Primera de la Cámara y se encuentra en trámite para avanzar a la Plenaria de la Cámara. **Teniendo en cuenta que se trata de un Acto Legislativo, este cuenta con tiempos reducidos para su aprobación, debido a que deberá superar sus cuatro debates antes del 16 de diciembre de 2024.** Esta iniciativa ha sido objeto de múltiples mesas técnicas y reuniones de ponentes, y ha demostrado un alto respaldo tanto de congresistas de diferentes partidos como de gobernadores, especialmente aquellos de las regiones productoras.

Reforma al Sistema General de Regalías (SGR)

El proyecto de ley propone modificar los artículos 332, 360 y 361 de la Constitución para fortalecer el régimen de regalías, buscando una distribución más justa de los recursos de la explotación de recursos naturales no renovables. Alineado con el Plan Nacional de Desarrollo, promueve la transparencia, la participación ciudadana y la sostenibilidad en la asignación de fondos a departamentos y municipios según sus necesidades.

Puntos clave de la propuesta

- **Distribución equitativa de recursos:** Se establece que los recursos de regalías deben distribuirse de manera equitativa, cumpliendo una función social y económica, para cerrar brechas y fomentar el desarrollo económico y social de los territorios.
- **Fondo de proyectos regionales:** El 34% financiará proyectos de inversión de impacto regional, en línea con los planes de desarrollo territoriales.
- **Inversión en ciencia y tecnología:** El 10% de las regalías se destinará a proyectos de investigación e innovación para promover la transformación productiva y sostenibilidad ambiental.
- **Apoyo a la transición energética:** Una parte significativa de las regalías se destinará a proyectos de generación de energía limpia.
- **Ahorro y estabilización:** Los recursos excedentes de las regalías se dividirán en un 70% para el ahorro pensional y un 30% para la estabilización de la inversión.

Finalmente, se suman al paquete de autonomía regional otras iniciativas impulsadas por la Federación Nacional de Departamentos, como el proyecto de ley orgánica que busca **reformar la regla fiscal**, el cual pretende establecer una planificación estratégica territorial que garantice el equilibrio y la sostenibilidad del territorio a través de Planes de Ordenamiento Departamental (POD). También se considera un proyecto de ley ordinario que busca **modificar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial**, con el objetivo de actualizar y fortalecer la normativa existente para mejorar los POD.

Sin embargo, la viabilidad de estas propuestas enfrenta un horizonte desafiante: al gobierno le resta una legislatura y medio período para impulsar esta agenda mientras las elecciones presidenciales y legislativas reconfiguran el panorama político. En este contexto, el margen de maniobra del Gobierno Nacional en el Congreso tiende a reducirse, pues los actores políticos empiezan a enfocarse en sus propios intereses electorales, lo que podría dificultar la consecución de los consensos necesarios para concretar estas reformas.

ORZA

**“I realized that
public affairs
were also my
affairs...”**

Helen Gahagan Douglas

ORZA