

Imprimir

Al finalizar el año anterior se aprobó una trascendental reforma a la Carta política en materia de distribución de los ingresos fiscales del Estado con implicaciones en las competencias de cada uno de sus niveles administrativos.

Se trata del Acto legislativo 03 del 27 de diciembre del 2025

(<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=173260> ), el cual dispone que la participación de los municipios y departamentos en los ingresos corrientes de la nación deben llegar, a lo largo de 144 meses (12 años) al 39,5%. De tal manera que hacia el 2037 el cuadro fiscal del Estado debe presentar esas características con los correspondientes cambios en diversos ámbitos del papel de las instituciones públicas en el manejo de distintos temas de la organización de la sociedad como los relacionados con los recursos ambientales, las infraestructuras viales, el uso de las tecnologías de la información y conexión, el acceso al agua, la calidad de la educación, el desarrollo urbano, las libertades públicas y la salud.

Para hacer efectiva la reforma que amplía la transferencia de los recursos fiscales a los entes territoriales el Acto legislativo dispone que deberá expedirse una ley de competencias que determine las responsabilidades de departamentos, municipios, áreas metropolitanas, distritos especiales, resguardos, cabildos indígenas y consejos comunitarios.

Cito el texto del Acto legislativo al respecto en su primer artículo que modifica el 356 de la actual Constitución:

“Artículo 1. Modifíquese el artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley orgánica, a iniciativa del Gobierno, fijará las competencias a cargo de la Nación, de los Departamentos, Distritos, Municipios y entidades territoriales indígenas. Para efectos de atender los servicios a cargo de estos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones del que serán beneficiarios los Departamentos, Distritos, Municipios y las entidades territoriales indígenas.

Así mismo, la ley establecerá a los resguardos indígenas como beneficiarios, siempre que estos no se hayan constituido en entidades territoriales indígenas.

La ley establecerá la organización y el funcionamiento del Sistema General de Participaciones y la distribución de competencias entre niveles de gobierno. No se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes. para atenderlas, y no se podrán asignar recursos a las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones sin la previa descentralización de competencias.

El Gobierno Nacional, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá presentar el proyecto de ley orgánica tendiente a efectuar los ajustes necesarios a la estructura de la administración pública, en razón de la transferencia de competencias de la que trata el presente artículo, garantizando la eficiencia del gasto público y evitando la duplicidad de funciones entre los distintos niveles de gobierno.

La transferencia de recursos fiscales, responsabilidades de gasto y competencias adicionales entre la Nación y las entidades beneficiarias, incluyendo las asignadas para el cierre de brechas económicas, sectoriales y territoriales, que resulte en virtud de la modificación del Sistema General de Participaciones y del régimen de competencias, se hará de manera gradual, simultánea y equivalente, de modo tal que no comprometa el marco constitucional de la sostenibilidad fiscal del Estado y sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la Regla Fiscal.

Atendiendo al principio de transparencia fiscal, cada Ley del Presupuesto General de la Nación expedida con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley orgánica de la que trata el presente artículo, deberá reflejar los gastos que dejarán de ser competencia de la Nación y que serán transferidos a las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones.

Los recursos del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar las competencias a cargo de las entidades beneficiarias, dándoles prioridad a los derechos y servicios de salud, educación preescolar, básica, media y superior, y agua apta para el

consumo humano y saneamiento básico con el fin de cerrar las brechas económicas, sectoriales y territoriales. Los recursos del Sistema también se utilizarán para la financiación del propósito general.

De los recursos adicionales de crecimiento del Sistema General de Participaciones, la ley determinará el porcentaje que de manera progresiva garantizará la universalidad de la cobertura en los sectores de salud, educación y agua para el consumo humano y saneamiento básico, así como el porcentaje que se dedicará a propósito general.

La ley determinará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir en la cofinanciación de los gastos anteriormente descritos, siempre que se respete la autonomía territorial y se eviten interferencias o duplicidades en el ejercicio de las funciones asignadas a las entidades beneficiarias.

La ley reglamentará los criterios de distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones a sus entidades beneficiarias, de acuerdo con las competencias, los sectores y las brechas sociales y económicas de los territorios. Así mismo, tendrá en cuenta las capacidades institucionales de las entidades territoriales; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud, educación, agua apta para el consumo humano y saneamiento básico, y propósito general, durante el primer año de vigencia del presente acto legislativo, no podrá ser inferior al monto de los recursos apropiados en la vigencia fiscal inmediatamente anterior.

Los recursos que se asignen a los sectores priorizados de salud, educación, agua apta para el consumo humano y saneamiento básico, con ocasión de la reforma al Sistema General de Participaciones, no podrán ser utilizados en otros sectores.

La ley podrá autorizar incentivos para aquellas entidades beneficiarias que hagan esfuerzos de generación propia de recursos o que promuevan proyectos de inversión de carácter asociativo entre las entidades territoriales.

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones. Esta estrategia buscará asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad, y la eficiencia en el uso de los recursos. Además, podrá contar con concurrencia de recursos nacionales y territoriales, respetando la autonomía territorial y fortalecerá los espacios para la participación ciudadana y comunitaria en el control social y en los procesos de rendición de cuentas, mediante la participación de veedurías ciudadanas, organismos de control, asociaciones gremiales. Consejos Territoriales de Planeación o quienes hagan sus veces, organizaciones sin ánimo de lucro y otras formas de organización social. Las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones deberán garantizar el acceso público a la totalidad de la información relacionada con la ejecución de los recursos y competencias a su cargo.

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a partir de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral, presentarán un informe de rendición de cuentas semestral a las comisiones económicas del Congreso de la República. Las corporaciones públicas de elección popular deberán citar a sesión de control político por lo menos dos (2) veces al año, con el objetivo de hacerles seguimiento a los proyectos de inversión del Sistema General de Participaciones.

La Contraloría General de la República hará seguimiento a los gastos de inversión y funcionamiento que efectúen las entidades beneficiarias con los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones, para garantizar su buen uso y supervisar, vigilar y verificar las políticas públicas en las que se inviertan.

La ley determinará una participación especial para los municipios de menores categorías y población, según la clasificación que determine el gobierno nacional, en los criterios de distribución de la participación de propósito general. En todo caso, el monto para dichos municipios no podrá ser inferior a la que reciben para la entrada en vigencia del presente acto legislativo.

Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Medellín se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten.

PARÁGRAFO 1. La ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y las demás ciudades que se organicen como distritos especiales no estarán obligados a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos. La ley podrá crear mecanismos adicionales a los existentes que fomenten y promuevan desarrollos en ciencia, tecnología e innovación.

PARÁGRAFO 2. Sobre las competencias a cargo de las entidades beneficiarias que se relacionan con los derechos y servicios de la educación pública, las entidades beneficiarias destinarán recursos para financiar tres años de escolaridad de la educación preescolar, nueve de básica, dos años de media y podrán concurrir a dos años de educación superior en establecimientos educativos oficiales. La ley de competencias reglamentará los términos de concurrencia (Ver <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=173260> ).

La Ley de competencias.

Llamo la atención sobre el Parágrafo de este primer artículo, que dispone lo siguiente:

“PARÁGRAFO 3. La ley que regulará la organización y el funcionamiento del Sistema General

de Participaciones y la distribución de competencias al interior del Estado tendrá como principal objetivo el cierre de brechas sociales, económicas e institucionales entre los territorios.

Esta ley será de iniciativa gubernamental, contará con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y garantizará en su trámite la realización de audiencias públicas.

La ley tendrá en cuenta como mínimo los siguientes fines:

1. Definir la distribución de competencias y recursos entre el gobierno nacional y las entidades beneficiarias del Sistema. Para tal propósito, se garantizará el acceso, la ampliación de coberturas, la continuidad y calidad en la prestación de los servicios y garantía de derechos, con énfasis en la población pobre, la prevalencia ambiental con priorización de las áreas protegidas, la densidad étnica poblacional y la ruralidad, dependiendo de las características sectoriales. Igualmente, se priorizarán los municipios de menores categorías y población, según la clasificación que determine la ley orgánica de la que trata el presente artículo, así como a los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC).
2. Definir los mecanismos para garantizar el fortalecimiento en la capacidad institucional de planeación y ejecución de políticas sectoriales, en las entidades beneficiarias, tendientes a sostener una ejecución eficiente de los recursos y competencias transferidas.
3. Definir los mecanismos financieros y operacionales de acompañamiento técnico y fortalecimiento institucional, de modo que las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones con menores capacidades tengan recursos, proyectos y metas orientadas al desarrollo institucional, a una gestión catastral eficiente, a la implementación adecuada de instrumentos de ordenamiento territorial, el fortalecimiento de la capacidad administrativa y el incremento de las rentas municipales y departamentales, sin perjuicio de la autonomía territorial, La ley deberá establecer incentivos y obligaciones para que las entidades territoriales tengan una adecuada gestión y actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial y gestión catastral. De lo contrario, la ley determinará la sanción.
4. Definir los mecanismos de gradualidad, diferenciación territorial y acompañamiento técnico,

de modo que las entidades beneficiarias del Sistema con menores capacidades tengan un mayor tiempo de adaptación, desarrollo institucional y acompañamiento por parte del gobierno nacional, sin perjuicio de la autonomía territorial.

5. Establecer un modelo de Gobierno Abierto unificado de las entidades beneficiarias, en armonía con la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral definido por el Gobierno Nacional, para asegurar la transparencia en el manejo y gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones, que deberá garantizar la participación ciudadana y comunitaria y la rendición de cuentas, soportadas en el acceso a la información pública.
6. Definir los mecanismos de articulación e integración de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral, así como un sistema único público de información frente al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones con los demás sistemas de control dispuestos para los recursos del nivel territorial.
7. Promover, con recursos del Sistema General de Participaciones, la financiación de proyectos subregionales y favorecer la asociatividad regional.

El Gobierno Nacional regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales beneficiarias del sistema, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 1.** El Gobierno Nacional presentará ante el Congreso de la República, en el término de hasta doce (12) meses contados a partir de la promulgación del presente acto legislativo, el proyecto de ley de qué trata este artículo.”

Esta abierto el debate y desde distintos sectores se escuchan propuestas sobre los alcances de la nueva ley de competencias.

Todo indica que tal herramienta jurídica debe orientarse a fortalecer la convergencia territorial para facilitar las compensaciones entre regiones ricas y las que se encuentran en condiciones de pobreza de sus poblaciones; dicha convergencia debe permitir superar brecha en el acceso a los servicios, asumir las diferencias culturales y étnicas, atender la vulnerabilidad frente al cambio climático, enfrentar los agudos niveles de violencia local.

Todo indica que la ciudadanía piensa que las nuevas competencias de municipios y departamentos deben estar referidas a temas como inclusión social, vivienda, educación superior, medioambiente y otras áreas de impacto estratégico; hay competencias para compartir entre los tres niveles de gobierno: alimentación escolar, acceso y calidad en los servicios de salud, e innovación en sectores económicos, cultura, deporte, turismo, desarrollo de zonas francas y parques industriales y contratación docente; para los municipios, competencias como programas de actividad física, gestión de residuos, calidad educativa y servicios públicos.

Por supuesto que un asunto de no menos importancia en la nueva ley es la definición y regulación de un potente marco de fortalecimiento institucional de departamentos y municipios para garantizar la eficiencia, la eficacia y la transparencia en la inversión de los nuevos recursos que fluirán desde el presupuesto general de la nación.

Horacio Duque Giraldo

Foto tomada de: <https://boyaca7dias.com.co/>