

Bogotá D.C., junio de 2026

Honorable Senador
LIDIO GARCÍA TURBAY
PRESIDENTE
Senado de la República

Respetado Secretario
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL
Senado de la República

Asunto: Ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley N° 354 de 2026 Senado - 133 de 2024 Cámara "*Por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de presupuesto y sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales y sus descentralizadas*". Acumulado con el Proyecto de Ley N° 142 de 2024 Cámara "*Por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales*"

Apreciado presidente,

En cumplimiento del honroso encargo que me hizo la Mesa Directiva del Senado de la República en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 artículos 150, 153 y 156, en nuestra calidad de ponentes, nos permitimos radicar Informe de Ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley N° 354 de 2026 Senado - 133 de 2024 Cámara "Por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de presupuesto y sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales y sus descentralizadas". Acumulado con el Proyecto de Ley 142 de 2024 Cámara "Por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales" 142 de 2024 cámara "por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales"

Atentamente,



JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
Senador de la República
Coordinador Ponente

CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA
Senador de la República
Coordinador Ponente

AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL

Senadora de la República
Ponente

DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE

Senadora de la República
Ponente

RICHARD FUELANTALA DELGADO

Senador de la República
Ponente

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ

Senador de la República
Ponente

JUAN FELIPE LEMOS URIBE

Senador de la República
Ponente

ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA

Senadora de la República
Ponente

PAULINO RIASCOS RIASOS

Senador de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 354 DE 2026 SENADO - 133 DEL 2024 CÁMARA “POR LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES ORGÁNICAS EN MATERIA DE PRESUPUESTO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y SUS DESCENTRALIZADAS” ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NO. 142 DE 2024 CÁMARA “POR LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES ORGÁNICAS EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD FISCAL PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES”

1. OBJETO DEL PROYECTO

De conformidad con lo expuesto por sus autores, la presente iniciativa legislativa tiene por objeto expedir normas orgánicas en materia de disciplina fiscal territorial, adoptar y definir el contenido de una regla fiscal de carácter subnacional con el propósito de fortalecer la autonomía, la capacidad fiscal e institucional y la estabilidad macroeconómica de las entidades territoriales y sus descentralizadas, en un marco de sostenibilidad social del gasto público y respeto por las competencias constitucionales de las entidades territoriales.

2. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El pasado primero de agosto del 2024 el Proyecto de Ley número 133 de 2024 “*Por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de presupuesto y sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales y sus descentralizadas*” fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

Naturaleza	Proyecto de Ley
Consecutivo	No. 133 de 2024 Cámara
Título	“Por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de presupuesto y sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales y sus descentralizadas”.
Autores	H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres, H.R. Libardo Cruz Casado, H.R. Juliana Aray Franco, H.R. Ángela María Vergara González, H.R. Julián David López Tenorio, H.R. Diego Fernando Caicedo Navas, H.R. Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres, H.R. Alexander Harley Bermúdez Lasso, H.R. Gersel Luis Pérez Altamiranda, H.R. Marelen Castillo Torres, H.R. Juan Daniel Peñuela Calvache, H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. José Eliécer Salazar López, H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux, H.R. Andrés Guillermo Montes Celedón, H.R. Armando Antonio Zabaraín de Arce, H.R. Astrid Sánchez

	Montes De Oca, H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett, H.R. Juan Carlos Wills Ospina, H.R. Flora Perdomo Andrade, H.R. Leonor María Palencia Vega, H.R. Jorge Rodrigo Tovar Vélez, H.R. Hernán Darío Cadavid Márquez, H.R. Diego Patiño Amariles, H.R. Juan Loreto Gómez Soto, H.R. Luz Ayda Pastrana Loaiza, H.R. Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, H.R. Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, H.R. Cristóbal Caicedo Angulo, H.R. Juan Camilo Londoño Barrera, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Nicolás Antonio Barguil Cubillos, H.R. Víctor Manuel Salcedo Guerrero, H.R. Hernando Guida Ponce, H.R. Milene Jarava Díaz, H.R. Ana Rogelia Monsalve Álvarez, H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, H.R. Diógenes Quintero Amaya, H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle y por los Honorables Senadores H.S. Karina Espinosa Oliver, H.S. José Vicente Carreño Castro, H.S. Nicolás Albeiro Echeverri Alvarán, H.S. Enrique Cabrales Baquero, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Carlos Julio González Villa, H.S. Guido Echeverri Piedrahita, H.S. Pedro Hernando Flórez Porras, H.S. Julio Elias Vidal, H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta, H.S. David Andrés Luna Sánchez, H.S. Nadya Georgette Blel Scaf, H.S. Carlos Abraham Jiménez, H.S. Mauricio Gómez Amín, H.S. Didier Lobo Chinchilla.
Ponentes	COORDINADORES H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut H.R. Olga Lucia Velásquez Nieto H.R. Andrés Guillermo Montes Celedón PONENTES H.R. Libardo Cruz Casado H.R. Jhon Fredi Valencia Caicedo.
Origen	Cámara de Representantes
Radicación	1 de Agosto de 2024

Por su parte, el Proyecto de Ley 142 de 2024 Cámara “*Por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales*”, fue radicado el día cinco de agosto del año 2024.

Naturaleza	Proyecto de Ley
Consecutivo	No. 142 de 2024 Cámara
Título	“Por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales”.

Autores	H.R. Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo , H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo y por los honorables senadores, H.S. Carlos Alberto Benavides Mora , H.S. Sandra Ramírez Lobo , H.S. Omar de Jesús Restrepo Correa , H.S. Pablo Catatumbo Torres Victoria , H.S. Robert Daza Guevara , H.S. Jael Quiroga Carrillo , H.S. Catalina del Socorro Pérez Pérez.
Ponentes	COORDINADORES Jairo Reinaldo Cala Suarez
Origen	Cámara de Representantes
Radicación	5 de Agosto de 2024

Mediante oficio CCCP 3.4.0065-2025 del 07 de marzo de 2025 la comisión cuarta de la Cámara de Representantes notificó la acumulación las iniciativas legislativas con número 133 Cámara y 142 Cámara atendiendo al artículo 151 de la Ley 5 de 1992 designando como ponentes a los Honorables Representantes Libardo Cruz Casado y Jhon Fredi Valencia Caicedo, y como Coordinadores a los Honorables Representantes Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Olga Lucia Velásquez Nieto, Andres Guillermo Montes Celedon y Jairo Reinaldo Cala Suarez.

El día 16 de febrero de 2026 el proyecto llega a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado. El día 8 de abril de 2026 se recibe la designación como ponentes únicos por parte de la Mesa Directiva de la Comisión.

La ponencia para tercer debate fue radicada el día 15 de mayo de 2026 en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado y aprobada el día 9 de junio de 2026.

3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PROYECTO

La regla fiscal en Colombia se estableció como un mecanismo para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, tanto a nivel nacional como territorial. Su evolución refleja los esfuerzos por mejorar la disciplina fiscal y la eficiencia del gasto público en los entes subnacionales, en un contexto de descentralización administrativa y financiera. El proceso de descentralización en Colombia, formalizado con la Constitución de 1991, dio mayor autonomía fiscal a los departamentos y municipios. Este marco fortaleció las competencias de los entes territoriales, pero también expuso debilidades en la gestión financiera, especialmente en el control del gasto y la acumulación de deuda. Durante esta etapa, la legislación buscó establecer criterios básicos de sostenibilidad, aunque no se implementaron reglas fiscales específicas.

Con la Ley 358 de 1997 y la Ley 617 de 2000, el país implementó medidas para controlar los déficits fiscales de los entes territoriales, por medio de la implementación de restricciones a sus niveles de endeudamiento, su gasto en el servicio de la deuda y sus gastos de

funcionamiento. La norma introdujo límites al gasto operativo y vinculó la capacidad de endeudamiento al nivel de ingresos corrientes. Esto marcó el inicio de un enfoque más estructurado para fomentar la sostenibilidad fiscal en las regiones.

La Ley 1473 de 2011, que estableció la regla fiscal a nivel nacional, influyó en el desarrollo de marcos fiscales en los territorios. Aunque la ley se centró en el gobierno central, impulsó la discusión sobre la necesidad de reglas fiscales explícitas para los departamentos y municipios. Esto llevó al diseño de herramientas como los Planes de Saneamiento Fiscal y Financiero para entes con dificultades financieras.

Con la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), se promovieron criterios de sostenibilidad financiera más estrictos para los territorios. La normatividad buscó garantizar que los recursos de las regalías, transferencias y créditos fueran gestionados bajo principios de responsabilidad fiscal. Asimismo, se introdujeron herramientas como los indicadores de sostenibilidad y la vigilancia más estricta por parte del Ministerio de Hacienda y la Contraloría.

La implementación de la regla fiscal territorial ha enfrentado retos como la baja capacidad técnica en muchos municipios, la dependencia de ingresos de fuentes como regalías y transferencias, y las presiones fiscales generadas por fenómenos externos, como la pandemia de COVID-19. Estos desafíos han impulsado discusiones sobre ajustes normativos que fortalezcan el marco fiscal territorial, en sintonía con las metas de desarrollo sostenible y equidad regional.

Las reformas a la regla fiscal territorial en Colombia han evolucionado desde un enfoque en la contención del gasto hacia una visión integral de sostenibilidad y responsabilidad fiscal. No obstante, persisten desafíos para su efectiva implementación, lo que plantea la necesidad de continuar fortaleciendo la capacidad institucional en los territorios y adaptando las normas a las realidades económicas y sociales cambiantes del país.

4. MARCO NORMATIVO

Una regla fiscal es una restricción a largo plazo sobre el comportamiento de las finanzas públicas, y que se encuentra establecida en el marco legal de un país. En este contexto, el gobierno tiene la tarea de definir la política fiscal, incorporando la regla fiscal como un mecanismo que limita el gasto y la deuda, buscando asegurar la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica. Esta regla se materializa mediante restricciones a los valores que pueden tomar indicadores clave como el balance presupuestal, el gasto, la deuda o cualquier otro agregado fiscal relevante.

La regla fiscal actúa a través de indicadores y mecanismos institucionales, apoyados en procedimientos presupuestarios rigurosos (hard budget constraints), los cuales imponen "límites numéricos" o cuantitativos. El objetivo principal de estos límites es contener la expansión del gasto público, garantizando así la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda. En este sentido, la regla fiscal se presenta como un instrumento anticíclico que, a largo plazo, contribuye a evitar presiones inflacionarias y fiscales, especialmente durante los

períodos de expansión económica, contribuyendo a la sostenibilidad fiscal y al suavizamiento del ciclo económico.

La literatura fiscal sugiere que los modelos de reglas fiscales operan utilizando múltiples indicadores numéricos. Esto permite mitigar los riesgos asociados con reglas únicas y aporta flexibilidad para enfrentar variaciones en el ciclo económico. Simultáneamente, introduce mecanismos de corrección automática, como los “frenos de mano” o *debt brakes*, que limitan el crecimiento desmedido de la deuda pública. Además, se contemplan cláusulas de escape que se activan durante crisis fiscales, a diferencia de los modelos que utilizan indicadores nominales rígidos, los cuales, en situaciones de crisis, requieren de la suspensión o flexibilización de las normas.

En este sentido, las reglas fiscales más comunes se basan en la fijación de límites sobre la deuda, el balance presupuestal, el gasto y, en algunos casos, sobre los ingresos del gobierno. En cuanto al gasto, por ejemplo, el indicador relacionado con los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales se ajusta a las dinámicas propias de cada entidad, como lo establece la Ley 617 de 2000.

El Gobierno colombiano adoptó una regla fiscal en 2011, la cual fue reformada y adoptó su estructura actual en 2021, cuya finalidad es asegurar la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano y largo plazo y contribuir a la estabilización del ciclo económico. Esta regla se orienta a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas del Gobierno Nacional Central, mediante un límite de deuda neta del 71% del Producto Interno Bruto (PIB), con un “ancla” que sitúa la deuda neta en el 55% del PIB. Esta metodología permite manejar el comportamiento fiscal de manera que el gobierno cuente con un margen de maniobra para enfrentar choques económicos sin sobrepasar el límite de deuda establecido. Asimismo, se considera el concepto de “Balance Primario Neto Estructural” (BPNE) como la meta operativa de corto plazo, vinculada al balance fiscal, para materializar las restricciones de la regla fiscal. Las metas que se fijan sobre este indicador son una función del nivel de deuda, buscando que ésta converja hacia su nivel ancla cuando se desvíe de este nivel.

En cuanto a la deuda pública de los entes territoriales, la Ley 358 de 1997, modificada por el artículo 30 de la Ley 2155 de 2021, establece límites cuantitativos para el endeudamiento de las entidades territoriales. De acuerdo con estos indicadores, la relación entre el pago de intereses sobre el ahorro operacional no puede superar el 60%, y la razón deuda sobre ingresos corrientes debe ser inferior al 100%. Estas limitaciones aseguran que las entidades territoriales sólo accedan al crédito si pueden cumplir con el pago de sus obligaciones financieras.

Finalmente, las provisiones de los pasivos contingentes, que incluyen las obligaciones pensionales y otras responsabilidades fiscales, forman parte del riesgo fiscal que debe ser evaluado por las autoridades. Estos pasivos, que el Estado asume como garantía, deben ser considerados dentro de los indicadores de la regla fiscal, a fin de reflejar el nivel de riesgo que podría generar costos adicionales en la operación del gobierno.

5. EXPOSICIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa tiene por objeto expedir normas orgánicas en materia de disciplina fiscal territorial, adoptar y definir el contenido de una regla fiscal de carácter subnacional con el propósito de fortalecer la autonomía, la capacidad fiscal e institucional y la estabilidad macroeconómica de las entidades territoriales y sus descentralizadas.

En términos generales el objetivo de una regla fiscal deviene en asegurar que los formuladores de la política fiscal diseñen instrumentos dirigidos a asegurar la sostenibilidad fiscal, fortalecer la transparencia y proveer el mercado financiero con el mensaje de que las instituciones presupuestarias se hallan en una senda correcta de política fiscal. En la actualidad los gobiernos subnacionales dan aplicación a un compendio de indicadores en materia de gasto, endeudamiento, saneamiento fiscal y provisiones, lo que conocemos como “paraguas fiscal”. Así mismo, para estos niveles de gobierno la Ley define la realización del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que se constituye en un mecanismo de planeación financiera en el mediano plazo, no obstante, este no es una herramienta vinculante para la elaboración de los Planes de Desarrollo y los Planes Plurianuales, por lo que su uso estaba limitado a ser un marco de referencia. De esta forma, con el propósito de robustecer la planeación fiscal y financiera de los gobiernos subnacionales desde la base, este proyecto de Ley pretende darle carácter vinculante al MFMP.

La regla fiscal territorial propenderá por la estabilidad de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales, reconociendo la autonomía que les consagra la Constitución Política de Colombia y la diversidad de las necesidades propias de cada territorio. Los indicadores de la regla fiscal deben estar incorporados en el MFMP..

Respecto el MFMP, el proyecto de Ley le brinda carácter vinculante y lo constituye como el principal instrumento y marco de referencia de la política fiscal que, entre otros aspectos, compila las metas indicativas de balance primario para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, estima los pasivos contingentes que afectan la estabilidad financiera de las entidades territoriales y sus descentralizadas, incluye el costo de los beneficios tributarios y proyecta los niveles máximos de gasto de los principales componentes del presupuesto.

5.1. Generalidades Reglas fiscales

5.1.1. Qué es una regla fiscal

En la normatividad de los distintos países, las reglas fiscales se establecen como una restricción de largo plazo sobre el comportamiento de las finanzas públicas, que se expresa en términos de un indicador de resultado como el balance presupuestal, el gasto y/o la deuda. Para cumplir este rol, la regla fiscal actúa mediante indicadores e instituciones fiscales, así como procedimientos presupuestales (*hard budget constraints*) requeridos para su implementación los que, para efectos operativos, vinculan la regla a “límites numéricos”¹ o cuantitativos. El rol de estos límites es el de imponer una restricción de largo plazo en la política fiscal, fijando cortapisas en los agregados presupuestales, que les permite operar

¹ Braun, M., Tommasi, M. Fiscal Rules for Subnational Governments. Some organizing principles and Latin American experiences. Paper prepared for the IMF/World Bank Conference Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies. Oaxaca, Mexico, February 14 – 16, 2002. Pág. 2.

como instrumento contracíclico para contener presiones en la expansión del gasto y asegurar la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda².

De esa manera, el objetivo de la regla fiscal deviene en asegurar que los formuladores de la política fiscal diseñen e implementen instrumentos dirigidos a asegurar la sostenibilidad fiscal, fortalecer la transparencia y proveer el mercado financiero con el mensaje de que las instituciones presupuestarias se hallan en una senda correcta de política fiscal³.

5.1.2. Tipos de Regla Fiscal

Para cumplir con el objetivo descrito, una regla fiscal puede expresarse en cuatro diferentes tipos relacionados con el balance presupuestal, el gasto, la deuda y el ingreso, que imponen límites en cada uno de los correspondientes agregados macroeconómicos con incidencia en las instituciones presupuestales⁴, conforme se muestra en la tabla 1 siguiente:

Tabla 1
Tipos de Regla fiscal

TIPO	CONTENIDO
Balance presupuestal	Impone un límite en la diferencia entre los ingresos y los gastos totales, usualmente establecido como un porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). La ventaja de este tipo de reglas es que se focaliza en factores que pueden ser controlados a través de la maniobrabilidad de la política fiscal (en el ingreso y en el gasto), permitiendo a los formuladores de política ser efectivos en preservar o alcanzar la sostenibilidad de la deuda. Sin embargo, la regla de balance presupuestal puede incentivar lo que se conoce como “contabilidad creativa” (creative accounting), en la cual el gasto es ajustado en orden a alcanzar el objetivo o límite fiscal.
Gasto	Corresponde al límite total del gasto corriente o primario, que pueda aplicarse sobre el gasto real o nominal y que es usualmente fijado en términos absolutos o como tasas de crecimiento. Esta regla sobre el gasto tiene tasas elevadas de cumplimiento que otro tipo de reglas fiscales por cuanto estas reglas limitan una parte del presupuesto sobre la que el gobierno tiene un mayor margen de control. Adicionalmente son fáciles de entender por los formuladores de política y por el público en general. De este modo, fijando límites al gasto operacional, la regla controla la mayoría de los conceptos discrecionales en materia de gasto y de esa manera corrige la tendencia al déficit. Sin embargo, esta regla no puede influenciar directamente el

² Restrepo Bernal, M. Public Debt Dynamics, Primary Deficits and Fiscal Rules. Universidad de los Andes. Bogotá. D.C. 2019. Pág. 3.

³ Restrepo Bernal, M. Public Debt Dynamics, Primary Deficits and Fiscal Rules. Universidad de los Andes. Bogotá. D.C. 2019. Pág. 3.

⁴ Davoodi H. R., P. Elger, A. Fotiou, D. Garcia-Macia, X. Han, A. Lagerborg, W.R. Lam, and P. Medas. 2022. “Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic”, IMF Working Paper No.22/11, International Monetary Fund, Washington, D.C.

	balance fiscal o la deuda pública y puede incentivar a los gobiernos a reducir gastos productivos en lugar de gasto corriente, que es políticamente menos difícil de adoptar.
Deuda	Esta regla es usada cuando el principal objetivo es hacer que el stock de deuda converja a cierto valor o limitarlo a determinado nivel. La ventaja de las reglas de deuda pública consiste en que son fáciles de interpretar por los formuladores de política y el público en general, principalmente por su indicador de stock como límite. La desventaja es que carece de nivel óptimo de relación de deuda, lo que limita la efectividad de la regla. En adición, la relación de deuda es influenciada por otros factores que no se hallan bajo el control del Gobierno como el crecimiento del PIB, la tasa de cambio o el crecimiento de la población, entre otros.
Ingreso	A diferencia de los otros tipos de regla fiscal, la relacionada con el ingreso es “bidireccional”, significando que puede ser un piso o un techo fijado sobre el total del ingreso del Gobierno. Cuando la regla recae sobre el ingreso, expresada como un piso, su objetivo es incentivar el recaudo de los ingresos. Por su parte, cuando es expresada como un techo, está dirigida a prevenir excesivas cargas tributarias. Adicionalmente, este tipo de regla tiende a ser procíclico por cuanto puede requerir incentivos tributarios en tiempos difíciles para alcanzar el piso y limitar la movilización del ingreso e incentivar ahorros en tiempos superavitarios debido al techo. Más aún, las reglas sobre el ingreso no tienen un vínculo directo con la sostenibilidad de la deuda y, de ese modo, son insuficientes para asegurar o incrementar una amplia sostenibilidad fiscal en sí misma.

Fuente: Restrepo Bernal, M. Public Debt Dynamics, Primary Deficits and Fiscal Rules. Universidad de los Andes. Bogotá. D.C. 2019. Pág. 4. (Traducción libre del autor).

Debe anotarse que, si bien cada una de estas reglas está dirigida a un diferente agregado presupuestal y son de diferente naturaleza, en su conjunto tienen como propósito común el de reducir el nivel de deuda pública como vía para alcanzar la consolidación fiscal y, en consecuencia, la sostenibilidad fiscal. Por ello confluyen para generar impacto en el rol del balance primario⁵ o presupuestal y en la dinámica de la deuda pública, particularmente si las reglas sobre el balance, la deuda y el gasto, concurren simultáneamente en un mismo modelo fiscal. Complementariamente, en la arquitectura institucional que soporta el diseño y funcionamiento de la regla fiscal, se incorpora la existencia de un consejo fiscal, cláusulas de escape y márgenes legales⁶ que permiten flexibilidad en la implementación de la regla sin debilitar su objetivo de política fiscal.

De este modo, la regla avanza en un ciclo de sostenibilidad de largo plazo de la política fiscal, previendo costos incrementales para mitigar incentivos de salida para eludir su aplicación y preservando el espacio fiscal para maniobrar en caso de choques o comportamientos

⁵ El balance primario es el saldo fiscal general, excluyendo los pagos de intereses netos sobre la deuda pública que permite visibilizar en qué medida los gobiernos pueden cumplir con sus obligaciones sin necesidad de endeudamiento.

⁶ Las cláusulas de escape no afectan la posición cíclica del gasto público siempre que no conlleven un relajamiento de la regla fiscal que incremente el déficit y simultáneamente se acompañe con una reducción en las bases tributarias.

exógenos cíclicos con incidencia en los indicadores fiscales⁷. El carácter intertemporal de la regla facilita, adicionalmente, la implementación de “cláusulas de escape” que, en un ciclo fiscal, flexibilizan la restricción cuantitativa de modo que “en un año puede aumentar el déficit, con el fin de hacer inversiones para el año siguiente”⁸. En este orden, el carácter cuantitativo o numérico de los indicadores, que corresponden a “valores nominales”, facilita corregir “problemas subyacentes” en la operación de la regla, dado que “son sencillos y transparentes en su diseño y ejecución y su monitoreo y control es, igualmente, sencillo y nominal”⁹.

5.1.3. Componentes Regla Fiscal

En el contexto de la descripción elaborada, la regla fiscal se visualiza como una restricción permanente en la política fiscal a través de límites numéricos o agregados presupuestales, con el propósito de contener la expansión del gasto y asegurar responsabilidad fiscal y sostenibilidad de la deuda pública. Con este propósito, la regla fiscal enlaza los componentes que se muestran en la tabla 2 siguiente:

Tabla 2
Contexto Componentes Regla Fiscal

COMPONENTE	CONTENIDO
Sobre la deuda	Dispone un explícito límite sobre el stock de la deuda pública.
Sobre el gasto	Dispone unos indicadores cuantitativos o porcentuales en relación con los conceptos del gasto, dentro de los que se destaca la imposición de un límite total del gasto sobre el gasto corriente, bien sea estableciendo un techo en su crecimiento o vinculándolo a una tasa relevante del PIB.
Sobre el balance presupuestal	Tiene como propósito restringir el tamaño del déficit y en consecuencia controlar la evolución de la relación en el crecimiento de la deuda pública. En este componente, la regla de balance presupuestal puede soportarse en un ciclo económico ligado a una regla de balance presupuestal estructural.

Fuente: Guerguil, M. Fiscal Rules and Small States: A Brief Overview. International Monetary Fund. 2013. (Traducción libre del autor)

5.1.4. Variables que considerar

⁷ Restrepo Bernal, M. Public Debt Dynamics, Primary Deficits and Fiscal Rules. Universidad de los Andes. Bogotá. D.C. 2019. Págs. 4, 5, 7, 8 y 16.

⁸ González J. I. *A propósito de la regla fiscal*. En Revista Planeación & Desarrollo. Departamento Nacional de Planeación. Diciembre 2023. Bogotá D.C. Pág. 9.

⁹ El ejemplo en Colombia, a nivel subnacional, está relacionado con la verificación de los indicadores máximos de gasto corriente sobre ingresos corrientes, previstos en la Ley 617 de 2001 como límite máximo a los gastos de operación o funcionamiento de una entidad territorial, con la excepción notable introducida por el Decreto 678 de 2020 que autorizó la ampliación del límite de gasto de funcionamiento para las entidades territoriales durante la pandemia del COVID-19.

Considerando el tratamiento con el que la literatura fiscal especializada reviste a las reglas fiscales en relación con sus objetivos, tipos y componentes, puede avanzarse en la consideración que las principales características de una regla de esta naturaleza deben referirse a las variables sintetizadas en la tabla 3 siguiente:

Tabla 3
Variables Generales de una regla fiscal

CARACTERÍSTICAS	RELACIÓN
Objetivo o Techo	¿Qué objetivo tiene la regla? Por ejemplo, un límite numérico sobre la relación del déficit sobre el Producto Interno Bruto (PIB)
Período efectivo	¿Hasta cuándo la regla es aplicable? Se argumenta que es importante para la regla ser efectiva durante un período relativamente largo
Instrumentos normativos	¿La regla está escrita en la Constitución? ¿Es una ley? ¿Un tratado internacional?
Nivel de gobierno	¿La regla aplica para el Gobierno central, subnacional o todos los niveles de gobierno?
Sanciones por no cumplimiento	¿Cuál es el costo de transgredir la regla? ¿Existe una específica sanción financiera judicial? O ¿el costo es simplemente reputacional?

Fuente. Braun, M., Tommasi, M. Fiscal Rules for Subnational Governments. Some organizing principles and Latin American experiences. Paper prepared for the IMF/World Bank Conference Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies. Oaxaca, Mexico, February 14 – 16, 2002. Pag. 15. (Traducción libre del autor).

Adicionalmente, dentro del menú de las características de una regla fiscal, debe valorarse el efecto que el diseño institucional pueda tener en sus objetivos de sostenibilidad fiscal, con lo que el modelo organizacional que la soporta es una condición necesaria para que los indicadores fiscales operen de manera eficiente. De este modo, un ángulo esencial para determinar si la regla puede ser un efectivo mecanismo para alcanzar disciplina fiscal y estabilidad macroeconómica, es el nivel de cobertura gubernamental que le facilite su modelo institucional y de operación. Debe considerarse, sin embargo, que una regla numérica que recae sobre los agregados como el balance presupuestal, el gasto o el stock de deuda, por su carácter cuantitativo, presiona un “sesgo procíclico que dificulta para las autoridades hacendarias el manejo macroeconómico”¹⁰. A ello se agrega que la combinación simultánea de indicadores sobre estos agregados dificulta la medición del balance respecto de la dinámica de indicadores que responden más a la disciplina del mercado, como es el caso de la deuda, lo que sugiere que tener más de un indicador en operación simultánea puede resultar aún más complejo para la medición del balance primario.¹¹

¹⁰ 13 Lozano, L. I.; Rincón, H.; Sarmiento, M.; Ramos J. “Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia”, Borradores de Economía, No 505, Banco de la República, 2008. Pág. 16.

¹¹ 14 Restrepo Bernal, M. Public Debt Dynamics, Primary Deficits and Fiscal Rules. Universidad de los Andes. Bogotá. D.C. 2019. Págs. 8 y 16

Debe agregarse, además, que la restricción cuantitativa en el balance resulta sensible cuando el gobierno demanda provisión de infraestructura pública que se afecta si no incurre en financiamiento soportado en déficit, aspecto que, a nivel de experiencia con reglas fiscales europeas, conlleva la introducción de un mercado por “permisos de déficit. En este orden, no resulta sorprendente que la literatura fiscal especializada señale que el componente numérico de la regla puede, además, inducir efectos marginales imprevistos como “contabilidad creativa” (creative accounting), la compresión de la inversión pública y el gasto social y, por ende, reducir transparencia de la información fiscal¹²

5.1.5 Operación

La literatura fiscal señala que diversos modelos fiscales operan con más de un indicador numérico con el objetivo de mitigar los pros y contras de reglas individuales o únicas y facilitar la adopción complementaria de indicadores que proveen flexibilidad para enfrentar cambios en el ciclo económico, pero de manera simultánea, introducir mecanismos de corrección automática o “frenos de mano” (debt brakes) para contener la expansión de la deuda pública¹³. Estos modelos fiscales prevén, además, cláusulas de escape que se activan en períodos de crisis fiscal, en contraste con modelos que priorizan indicadores nominales o rígidos y que, por ende, se hallan abocados, durante estos mismos períodos, a “suspender o flexibilizar las normas existentes”¹⁴. Lo señalado permite ilustrar los tipos de regla fiscal de mayor uso que se refieren, en su orden y de manera lineal, a los límites sobre la deuda, los que recaen sobre el balance y el gasto y, en último lugar, los relacionados con el ingreso, conforme se muestra en la gráfica 1 siguiente:

Gráfica 1.
Tipos de regla de más frecuente uso



Fuente: Guerguil, M. Fiscal Rules and Small States: A Brief Overview. International Monetary Fund. 2013.

Igualmente, la literatura aporta evidencia acerca de las combinaciones de reglas fiscales más comunes implementadas de manera simultánea por diversos modelos fiscales, dentro de las

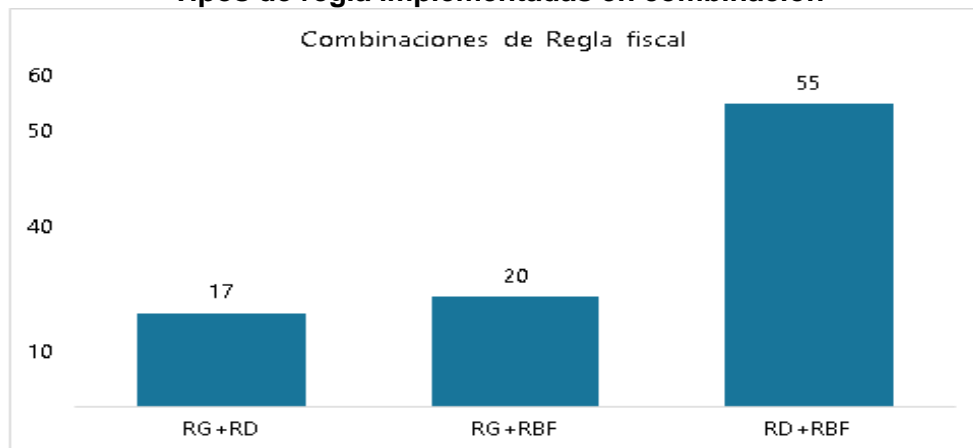
¹² Guerguil, M. Fiscal Rules and Small States: A Brief Overview. International Monetary Fund. 2013.

¹³ Guerguil, M. Fiscal Rules and Small States: A Brief Overview. International Monetary Fund. 2013.

¹⁴ Jiménez, J. P. et al. Reglas fiscales subnacionales: Revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República – Sucursal Cartagena. Núm. 300. Septiembre, 2021. Pág. 44

que se destacan la combinación entre reglas sobre la deuda con el balance, gastos con el balance y gastos con la deuda, conforme se muestra en la gráfica 2 siguiente:

Gráfica 2.
Tipos de regla implementadas en combinación



Considerando el contexto desarrollado, resulta natural identificar el rol de la regla fiscal “como una restricción legal sobre el gasto o sobre la acumulación de deuda por parte del sector público”¹⁵, que se soporta en indicadores cuantitativos que representan condiciones numéricas que operan como una restricción presupuestal intertemporal para alcanzar objetivos cuantificables de desempeño fiscal, “por lo general asociados al balance, al nivel del gasto y/o al nivel de endeudamiento”¹⁶. Es decir, la regla descansa en el concepto de “equilibrio presupuestal o límites al déficit”¹⁷, que corresponde al equilibrio entre ingresos y gastos, en la que opera la excepción al financiamiento de la inversión con deuda pública (Golden rule).

5.1.6. Experiencias en la implementación

Desde el ángulo de la operación en la práctica, el análisis de la experiencia en la implementación de reglas fiscales, de manera particular en el “vecindario” latinoamericano, muestra avances consistentes con la tendencia expresada por la literatura fiscal. La revisión de estas experiencias revela que la implementación ha atravesado tres estadios evolutivos que consolidan su operación. En efecto, una “primera generación” de reglas, materializada durante el período 1997 a 2003, expresada en indicadores y límites cuantitativos, tuvo como objetivo la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo mediante la intervención en la “trayectoria de la deuda pública.”¹⁸ Una “segunda generación”, extendida durante el período 2003 a 2009, agregó al criterio cuantitativo la “separación entre gasto corriente y el gasto de capital, la asignación de este mismo gasto entre funciones específicas del estado y la

¹⁵ Lozano, L. I.; Rincón, H.; Sarmiento, M.; Ramos J. “Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia”, *Borradores de Economía*, No 505, Banco de la República, 2008. Pág. 4.

¹⁶ Lozano, L. I.; Rincón, H.; Sarmiento, M.; Ramos J. “Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia”, *Borradores de Economía*, No 505, Banco de la República, 2008. Pág. 4.

¹⁷ Lozano, L. I.; Rincón, H.; Sarmiento, M.; Ramos J. “Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia”, *Borradores de Economía*, No 505, Banco de la República, 2008. Pág. 12.

¹⁸ Jiménez, J. P. et al. Reglas fiscales subnacionales: Revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República – Sucursal Cartagena. Núm. 300. Septiembre, 2021. Pág. 6.

diferenciación entre déficit efectivo y estructural”,¹⁹ lo cual avanzó una dimensión cualitativa en la implementación de la regla. En esta línea evolutiva, la “tercera generación” se moviliza en la consecución de la sostenibilidad fiscal a través de un “estándar”, “cuyo cumplimiento se expresa en un juicio ex-post emanado de un cuerpo colegiado designado para tal efecto”.²⁰ lo cual sitúa el énfasis en el modelo institucional que soporta la implementación de la regla fiscal. Es decir, la evolución en la implementación de la regla fiscal se extiende a la cobertura institucional movilizándose del enfoque estrictamente fiscal a través de la determinación de indicadores cuantitativos o cualitativos como restricciones fiscales, a una visión asociada a los cambios en el ciclo económico. Se trata de un agregado importante en la evolución conceptual que soportó, a nivel colombiano, la actualización de la regla fiscal nacional, conforme se desarrolla en la sección siguiente.

Estas experiencias en el terreno latinoamericano que registran países con organización política de carácter unitario y centralizado, evidencian, según la literatura fiscal, que los objetivos de las reglas fiscales se focalizan en el nivel nacional mediante el control de los agregados asociados al balance, el gasto y la deuda como reflejo de la composición en el recaudo del ingreso y la generación de gasto que, a nivel subnacional, es restringida y que, espontáneamente, materializan un desequilibrio fiscal vertical entre niveles de gobierno pero que, como contrapartida, permiten reflejar niveles de gasto y de endeudamiento relativamente reducidos. En este sentido, la literatura muestra que la regulación de la regla fiscal avanza en un enfoque elaborado alrededor de un indicador de deuda vinculado a la dinámica del PIB, más que sobre el gasto como indicador operacional (que es relevante a nivel subnacional), que permite orientar la política fiscal en el contexto de una adecuada cobertura institucional, aspecto sobre el cual ha avanzado la experiencia colombiana.

5.1.7. Regla Fiscal Nacional

Acorde con la experiencia internacional descrita, la regla fiscal adoptada desde 2011²¹ por el Gobierno colombiano para el nivel nacional, tiende a dos objetivos macroeconómicos: “anclar” las expectativas de los agentes para garantizar la sostenibilidad de la deuda en el mediano y largo plazo, y “contribuir a la suavización del ciclo económico”²². En este escenario, la regla fiscal está dirigida a garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno Nacional Central y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país²³. Respecto de su contenido, la regla fiscal busca propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas mediante la fijación de un límite de deuda neta del 71% del PIB, para lo cual la adopta como concepto sustantivo, definido como la deuda total del Gobierno nacional, excluyendo sus activos financieros. En consonancia con estos conceptos, el “ancla” de la deuda neta será del 55% del PIB, dirigido a facilitar un margen a la autoridad fiscal nacional para que, en caso de “choques”, la deuda neta no supere el límite fijado. De manera complementaria, la regla fiscal define metas anuales sobre el “Balance primario neto estructural” (BPNE)²⁴, buscando

¹⁹ Jiménez, J. P. et al. Reglas fiscales subnacionales: Revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República – Sucursal Cartagena. Núm. 300. Septiembre, 2021. Pág. 6.

²⁰ Jiménez, J. P. et al. Reglas fiscales subnacionales: Revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República – Sucursal Cartagena. Núm. 300. Septiembre, 2021. Pág. 6.

²¹ La regla fiscal nacional fue adoptada mediante la Ley 1473 de 2011 y modificada por la Ley 2155 de 2021.

²² Lozano, L. I. “La regla fiscal y su papel estabilizador en Colombia: ¿qué se vislumbra en los próximos años?”. Finanzas y Política Económica, Vol. 2, No. 1, enero - junio, 2010. Pág. 26.

²³ Velasco, A. Comité Autónomo de la Regla Fiscal de Colombia. 14 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/eventos/xxxiv-seminario-regional-politica-fiscal>. Con acceso el 10 de febrero de 2024.

²⁴ Balance primario neto estructural: Equivale al balance primario neto del Gobierno nacional Central, excluyendo el efecto de las transacciones de única vez, el ciclo petrolero y el ciclo económico. El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) efectuará el cálculo de este balance. (Artículo 5, parágrafo 1, literal h), Ley 1473 de 2011.)

generar una restricción sobre el déficit fiscal que sea complementaria al límite y el ancla de deuda.

Con este propósito, la regla ata el comportamiento del BPNE al nivel de deuda, lo que permite implementar un mecanismo operativo que propenda por la convergencia de la deuda a su nivel ancla, cuando esta variable se desvíe de este nivel objetivo. De esta manera, vincular el límite de deuda al BPNE, “implica que a mayor deuda el gobierno tendrá menos espacio fiscal”²⁵. Para este efecto, la regulación prevé que el BPNE no incorpore el efecto de los ciclos para facilitar que el Gobierno desahorre en desaceleraciones, ahorre en los períodos de aceleración económica y soporte gasto operacional con ingreso permanente, no coyuntural. La regla prevé, además, un límite de deuda neta que, si se supera, hace que el BPNE del Gobierno consolidado sea de 1,8% del PIB²⁶. Es decir, el BPNE induce y es el indicador que permite identificar y consolidar la disciplina fiscal en el diseño de la regla fiscal nacional.

5.2. Los indicadores territoriales

5.2.1. El "paraguas fiscal"

En el caso colombiano, los indicadores cuantitativos que conforman lo que, de manera informal la literatura, la documentación oficial y la esfera mediática etiquetan como “regla fiscal subnacional”, fueron implementados en respuesta al desbordamiento del gasto público territorial en la etapa final de la década de los noventa²⁷. En este sentido, se destaca la regulación del endeudamiento territorial²⁸ la provisión del pasivo pensional²⁹; la red pública hospitalaria y las universidades estatales; los límites al crecimiento del gasto corriente³⁰ y la adopción del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) como reglas de disciplina fiscal³¹, entre otras disposiciones. La puesta en escena de este conjunto de indicadores cuantitativos situó a los gobiernos subnacionales en una senda de sostenibilidad fiscal, contribuyendo a la reducción de los niveles de deuda pública y de expansión del gasto público, con un margen promedio histórico, en el caso de la deuda, con niveles alrededor del 2% del PIB³² y un comportamiento estable del resultado fiscal subnacional en el balance del Gobierno General y del Sector Público No Financiero (GGSPNF). Como característica general a este menú de indicadores cuantitativos puestos en la escena territorial, se anota que está construido alrededor de un límite de deuda y una regla sobre el gasto como un indicador operacional, sencillo³³ en su implementación y monitoreo.

²⁵ Velasco, A. Comité Autónomo de la Regla Fiscal de Colombia. 14 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/eventos/xxxiv-seminario-regional-politica-fiscal>. Con acceso el 10 de febrero de 2024.

²⁶ Velasco, A. Comité Autónomo de la Regla Fiscal de Colombia. 14 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/eventos/xxxiv-seminario-regional-politica-fiscal>. Con acceso el 10 de febrero de 2024.

²⁷ Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF). (2009). 10 años de Transformación Fiscal Territorial en Colombia. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

²⁸ Contendida en la Ley 358 de 1997.

²⁹ Conforme con la Ley 549 de 1999.

³⁰ Conforme con la Ley 617 de 2001.

³¹ conforme con la Ley 819 de 2003.

³² Arbeláez, M. A. et al. A Fiscal Rule to Achieve Debt Sustainability in Colombia. Coyuntura Económica: Investigación Económica Y Social. Volumen LI I. Diciembre de 2021 | pp. 13-35. Págs. 14 y 15.

³³ Hauptmeier, S et al. Post-COVID fiscal rules: a central bank perspective. ECB Working Paper Series No 2656 / March 2022. Pág. 2.

De manera complementaria, la literatura fiscal nacional destaca que el contexto normativo colombiano provee principios y reglas cualitativas y cuantitativas o de procedimiento de manejo fiscal, tanto a nivel constitucional como legal, aplicables a la gestión de las finanzas del Gobierno nacional y de las entidades territoriales³⁴. En su diseño, estos principios y reglas se hallan vinculados al balance presupuestal del sector central; la restricción cuantitativa del endeudamiento; el límite al crecimiento del gasto y la regularización de las fuentes del financiamiento estatal³⁵. En este sentido, la regulación constitucional prevé reglas asociadas a la definición de objetivos de mediano y largo plazo, los planes de inversión y las prioridades de acción a mediano plazo en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y su plan plurianual de inversiones;³⁶ la gestión del ciclo del presupuesto general de la nación (PGN) que se materializa en normas orgánicas presupuestales,³⁷ que se extienden, con regulación propia, al Sistema General de Regalías (SGR);³⁸ la composición y uso del Sistema General de Participaciones (SGP) así como su seguimiento y control;³⁹ el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales limitado a su capacidad de pago;⁴⁰ la prohibición de créditos internos provenientes del Banco de la República al Gobierno nacional,⁴¹ con recursos de emisión monetaria⁴², de manera principal⁴³ que, en su conjunto, constituyen el “paraguas fiscal” con arreglo al que se ejercen las competencias nacionales en materia de política fiscal y subnacionales en materia de gestión de sus competencias fiscales.

En el plano legal, la “regla fiscal subnacional” abarca regulaciones relativas a la determinación de la capacidad de pago para acceder a operaciones de crédito público⁴⁴; límites en el crecimiento del gasto corriente, sobre la base de determinar categorías presupuestales⁴⁵; normas sobre disciplina fiscal y la adopción de un MFMP⁴⁶; la regulación de la anualidad y las vigencias futuras, tanto ordinarias como excepcionales y las constituidas en el marco de las asociaciones público privadas⁴⁷; la regulación relativa a provisión de contingencias estatales, que incluye las pensionales, contractuales y judiciales⁴⁸; la regulación en el uso de los recursos del SGP y sus reglas de monitoreo, seguimiento y evaluación sobre su uso⁴⁹; la

³⁴ Lozano, L. I.; Rincón, H.; Sarmiento, M.; Ramos J. “Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia”, *Borradores de Economía*, No 505, Banco de la República, 2008. Págs. 24 y 25.

³⁵ Lozano, L. I.; Rincón, H.; Sarmiento, M.; Ramos J. “Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia”, *Borradores de Economía*, No 505, Banco de la República, 2008. Págs. 24 y 25.

³⁶ Artículos 339 y 341, Constitución Política.

³⁷ Artículo 352, Constitución Política.

³⁸ Artículo 361, Constitución Política.

³⁹ Artículos 356 y 357, Constitución Política.

⁴⁰ Artículo 364, Constitución Política.

⁴¹ Artículo 373, Constitución Política.

⁴² La excepción a esta regla se refiere a que se registre un acuerdo unánime por parte de la Junta Directiva del Banco de la República para el otorgamiento del crédito vía emisión monetaria. Esta regla se elude vía la compra por parte del Banco de la República, de Títulos de Tesorería (TES) de clase B, emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y administrados por el Banco de la República, que le permiten al Gobierno nacional obtener financiamiento de acuerdo con una tasa fija o variable, en denominación expresada en dólares o Unidades de Valor Real (UVR) y que debe pagar en los plazos pactados.

⁴³ Lozano, L. I.; Rincón, H.; Sarmiento, M.; Ramos J. “Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia”, *Borradores de Economía*, No 505, Banco de la República, 2008. Págs. 24 y 25.

⁴⁴ Conforme con la regulación contenida en las Leyes 358 de 1997 y 2155 de 2021, así como el Decreto 1068 de 2015.

⁴⁵ Conforme con la regulación dispuesta por la Ley 617 de 2000 y el Decreto 2106 de 2019.

⁴⁶ Atendiendo la regulación contenida en las leyes 819 de 2003, 1955 de 2019 y 2294 de 2023.

⁴⁷ Conforme con la regulación contenida en el Decreto 111 de 1996; las Leyes 1809 de 2003, 1483 de 2011 y 15008 de 2012.

⁴⁸ Conforme con la regulación contenida en las Leyes 448 de 1998, 549 de 1999 y 1955 de 2019 y el Decreto 1068 de 2015.

⁴⁹ Conforme con la regulación contenida en las Leyes 715 de 2000 y 1176 de 2007 y el Decreto 28 de 2008.

regulación relativa al uso y control de los recursos del SGR⁵⁰; las reglas relativas al saneamiento fiscal⁵¹ de manera principal.

5.2.2. La integración de indicadores

El citado contexto legal permite diagramar en la gráfica 3 siguiente la integración de los indicadores que conforman la "regla fiscal subnacional":

Gráfica 3.
Composición "regla fiscal subnacional"



Fuente: Federación Nacional de Departamentos.

Las disposiciones que establecen regulaciones de carácter cuantitativo o cualitativo y que, en su conjunto, se agrupan en la etiqueta de "regla fiscal, se relacionan en la tabla 4 siguiente:

Concepto	Naturaleza	vigencia	indicador	normativa
Gasto corriente	Cuantitativo / numérico / nominal	Anual	Relación gastos de funcionamiento / ingresos corrientes de libre destinación conforme con categoría presupuestal territorial.	Ley 617 de 2000, Decreto 2106 de 2019.

⁵⁰ Conforme con la regulación contenida en la Ley 2056 de 2020 y el Decreto 1821 de 2020.

⁵¹ Contenidas, entre otras, en las Leyes 550 de 1999 y 1966 de 2019.

Deuda pública	Cuantitativo / numérico / nominal	Por operación individual y stock	Relación intereses/ahorro operacional $\leq 60\%$ Relación saldo de la deuda/ingresos corrientes $\leq 100\%$.	Ley 358 de 1997 Ley 2155 de 2021 Decreto 1068 de 2015
Provisión	Cualitativo (1)	Porcentual	Pensional Provisión pasivo pensional Contingencia Provisión Judicial,	Ley 549 de 1998 Ley 448 de 1998

5.2.3. Resultados de la implementación de indicadores vigentes

Los resultados en la implementación de los indicadores fiscales subnacionales se despliegan en dos dimensiones. La primera relacionada con el impacto del resultado fiscal de los gobiernos subnacionales en el consolidado del BGGSPNF y, la segunda, los informes de comportamiento favorable que expresa el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en relación con el crecimiento de la deuda pública territorial. En relación con la primera variable, la tabla 5 siguiente muestra el resultado fiscal subnacional central en el BGGSPNF en la vigencia 2023 y la proyección 2024, lo que refleja su impacto positivo.

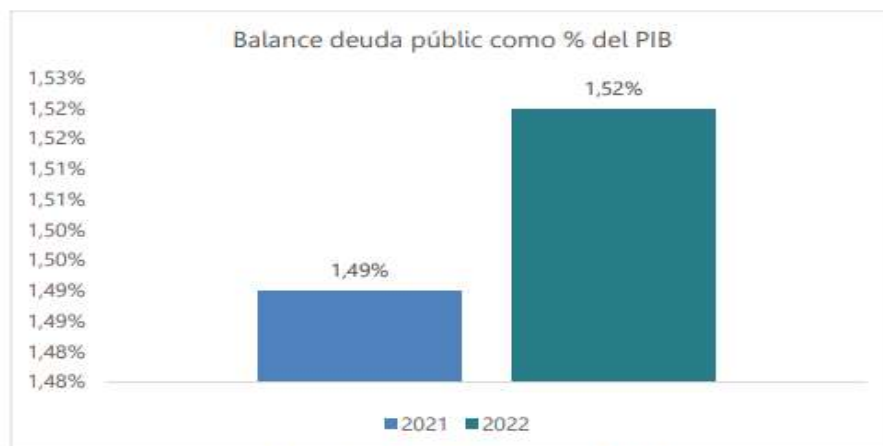
Tabla 5.
Balance del Gobierno General y del Sector Público No Financiero 2023 – 2024

SECTORES	\$MM		% del PIB		Diferencia
	2023*	2024*	2023*	2024*	pp
A. Gobierno Central	-58.753	-57.647	-3,7	-3,4	0,3
Gobierno Nacional Central	-69.543	-76.708	-4,3	-4,5	-0,2
Resto del Nivel Central	10.790	19.060	0,7	1,1	0,5
B. Regionales y Locales	2.670	13.134	0,2	0,8	0,6
Administraciones Centrales	-3.591	8.082	-0,2	0,5	0,7
Resto del Nivel Regional y Local	6.261	5.051	0,4	0,3	-0,1
C. Seguridad Social	2.742	3.561	0,2	0,2	0
Salud	-1.231	0	-0,1	0	0,1
Pensiones	3.973	3.561	0,2	0,2	0
D. Balance Total GG (A + B + C)	-53.341	-40.953	-3,3	-2,4	0,9
Balance primario GG	18.690	37.826	1,2	2,2	1,1
E. Empresas Públicas	-2.351	-1.235	0	0	0
Nivel Nacional	-992	-1.000	-0,1	-0,1	0
Nivel Local	-1.359	-235	-0,1	0	0,1
F. SPNM	0	0	0	0	0
G. Balance Total SPNF (D + E + F)	-55.692	-42.188	-3,5	-2,5	1
Balance primario SPNF**	16.934	29.124	1,1	1,7	0,7
Balance primario SPNF	18.489	38.792	1,2	2,3	1,1

Fuente. MHCP, MFMP 2024.

En la segunda variable, los resultados del MHCP muestran de manera general lo desplegado en la gráfica 4 siguiente.

Gráfica 4. Comportamiento deuda pública territorial



Fuente: MHCP, Informe de Viabilidad Fiscal Territorial, 2022.

En su conjunto, los indicadores cuantitativos y cualitativos que conforman la “institucionalidad fiscal intergubernamental”, exhiben resultados positivos en el control de la expansión del gasto corriente y el crecimiento de la deuda pública.

5.2.4. Las “fisuras” en el modelo

De manera consecuencial al relato normativo desarrollado en relación con los indicadores que conforman la “regla fiscal subnacional” y sus resultados, han avanzado discusiones en torno a la utilidad y eficacia de los indicadores, las cuales pueden analizarse desde dos ángulos. De una parte, la confección de la regla fiscal y, de otra, sin ahondar en el detalle de las cifras que la soportan, una lectura particular de sus resultados. El primer ángulo de análisis sugiere la existencia de “fisuras” en el diseño normativo del modelo que, en su implementación, generan debilidades relativas a la reclasificación del gasto corriente como de inversión y su divorcio del MFMP. De esta manera, sin limitar su importancia en el balance del GGSPNF, los indicadores cuantitativos y cualitativos subnacionales presentan “fisuras” que limitan la consistencia de la información fiscal. Estas “fisuras” se resaltan en la gráfica 5 siguiente que muestra el modelo de “regla fiscal subnacional”:

Gráfica 5. Diagrama indicadores cuantitativos y cualitativos nivel subnacional



Fuente: Federación Nacional de Departamentos.

El segundo ángulo de análisis crítico sobre la eficacia de la regla fiscal se refiere al resultado cuantitativo o numérico de sus resultados. Desde este ángulo, si bien no hay discusión acerca de la eficacia del modelo fiscal, la literatura local señala que no hay correlación entre los indicadores de gasto y de endeudamiento porque obedecen a tratamientos y objetivos distintos, que informalmente se agregan para el análisis de la posición fiscal subnacional⁵². El efecto de este “divorcio fiscal” se materializa en que los resultados del límite cuantitativo de gasto corriente⁵³, carece de efecto en el resultado del nivel de deuda territorial⁵⁴. Expresado de otra manera, las entidades territoriales, en particular, las de categorías

⁵² Mahecha Ramírez. H. Y. Los límites de gasto en funcionamiento (ley 617), desincentivan el comportamiento de endeudamiento municipal. Tesis Maestría en Economía. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Bogotá, Colombia. 2023-I. Pág. 27.

⁵³ Dispuestos por la Ley 617 de 2000.

⁵⁴ El análisis se refiere al periodo comprendido entre el 2005 al -2019.

presupuestales robustas⁵⁵, no limitaron su acceso al mercado de crédito como resultado de la disminución en sus gastos corrientes, con lo cual no se incrementó el financiamiento con ingresos propios y, por el contrario, se avanzó en el financiamiento a través del crédito⁵⁶.

En este análisis, los resultados de la relación indicada son relevantes en la medida en que eventuales crisis financieras en el nivel subnacional que, por ejemplo, generen restricción en el acceso al mercado financiero y disminución del nivel de deuda pública, no se moderan con una flexibilización en el uso del indicador cuantitativo que establece límites numéricos al crecimiento de los gastos corrientes⁵⁷. Ello es aún más relevante si se considera que, conforme con los resultados fiscales exhibidos por el MHCP, las entidades territoriales se esfuerzan en preservar los límites máximos de gasto corriente, con lo cual la presión que se genere en el déficit corriente por una eventual restricción o desbordamiento en el financiamiento a través de crédito, estaría nominalmente cubierta con el “espacio fiscal” facilitado por el indicador sobre el gasto corriente pero sin considerar las “fisuras” que, en el componente cuantitativo en el gasto corriente exhibe el indicador operacional, asociadas a una reclasificación del gasto, la cual se encuentra soportada institucionalmente en diversos instrumentos programáticos adoptados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP)⁵⁸ y el MHCP⁵⁹.

Si bien la contingencia indicada debe ser analizada por las calificadoras de riesgo, como paso previo para el endeudamiento territorial con el sector financiero⁶⁰, el acceso al crédito se garantiza por parte del prestamista a través de garantías sobre rentas específicas de la respectiva entidad territorial y no el análisis consolidado de su posición fiscal, lo cual limita el alcance de este el análisis y corrobora el “divorcio fiscal” indicado entre los indicadores de gasto y deuda.

En esa línea, el indicador cuantitativo se limita a mantener el control en el gasto corriente, divorciado del control de la deuda que se traslada al prestamista vía calificación de riesgo. Ello refuerza la apreciación de que “no hay una transmisión directa en la restricción del gasto en funcionamiento hacia un menor endeudamiento por medio de un menor déficit fiscal”⁶¹. El resultado efectivo de este distanciamiento fiscal entre los indicadores de gasto corriente y endeudamiento, se materializa en el hecho de que “las decisiones de endeudamiento que están tomando los municipios y los distritos, no están teniendo en cuenta las restricciones en el gasto de funcionamiento con respecto”⁶² a sus ingresos corrientes, lo que conlleva a que “las entidades territoriales que tienen ingresos similares, difieren en la determinación de pagar

⁵⁵ Conforme con la regulación dispuesta por la Ley 617 de 2000 y el Decreto 2106 de 2019.

⁵⁶ Mahecha Ramírez. H. Y. Los límites de gasto en funcionamiento (ley 617), desincentivan el comportamiento de endeudamiento municipal. Tesis Maestría en Economía. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Bogotá, Colombia. 2023-I. Pág. 27.

⁵⁷ Mahecha Ramírez. H. Y. Los límites de gasto en funcionamiento (ley 617), desincentivan el comportamiento de endeudamiento municipal. Tesis Maestría en Economía. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Bogotá, Colombia. 2023-I. Pág. 28.

⁵⁸ Departamento Nacional de Planeación (DNP). Manual de Clasificación Programático del Gasto Público. Febrero 2023. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/MGA_WEB/Manual%20de%20clasificación.pdf. Con acceso el 11 de febrero de 2024.

⁵⁹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Manual de Clasificación Funcional del Gasto Público. Agosto 2023. Disponible en: https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-064808%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased. Con acceso el 11 de febrero de 2024.

⁶⁰ Conforme con la regulación contenida en las Leyes 358 de 01997 y 2155 de 2021. Y el Decreto 1068 de 2015.

⁶¹ Mahecha Ramírez. H. Y. Los límites de gasto en funcionamiento (ley 617), desincentivan el comportamiento de endeudamiento municipal. Tesis Maestría en Economía. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Bogotá, Colombia. 2023-I. Pág. 28.

⁶² Mahecha Ramírez. H. Y. Los límites de gasto en funcionamiento (ley 617), desincentivan el comportamiento de endeudamiento municipal. Tesis Maestría en Economía. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Bogotá, Colombia. 2023-I. Pág. 34.

los gastos actuales en el futuro o en la actualidad”⁶³. De este modo, los gastos corrientes estarán en un nivel inferior al límite de la restricción del indicador cuantitativo lo que evidencia que no hay un “enlace directo entre el gasto de funcionamiento y el financiamiento”⁶⁴. Adicionalmente, debe mencionarse que estos indicadores omiten la incorporación de “válvulas de escape que permitan adelantar un mayor gasto en momentos de bajo crecimiento económico”⁶⁵.

5.3. Pasivos contingentes de las Entidades Territoriales.

Los pasivos contingentes hacen parte del riesgo fiscal que deben asumir las finanzas públicas, estos deben estar calculados en torno al nivel de riesgo de que se produzcan eventos que resulten en costos agregados a la operación administrativa estatal, lo anterior implica una subvención oculta que debe tenerse en cuenta en el análisis fiscal, debido a que es el mismo estado quien actúa como garantía. Existen los pasivos contingentes directos e indirectos.

⁶³ Mahecha Ramírez. H. Y. Los límites de gasto en funcionamiento (ley 617), desincentivan el comportamiento de endeudamiento municipal. Tesis Maestría en Economía. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Bogotá, Colombia. 2023-I. Pág. 34.

⁶⁴ Mahecha Ramírez. H. Y. Los límites de gasto en funcionamiento (ley 617), desincentivan el comportamiento de endeudamiento municipal. Tesis Maestría en Economía. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Bogotá, Colombia. 2023-I. Pág. 34.

⁶⁵ Jiménez, J. P. et al. Reglas fiscales subnacionales: Revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República – Sucursal Cartagena. Núm. 300. Septiembre, 2021. Pág. 44.

Tabla 7.
Matriz de riesgo fiscal.

Pasivos	Directos (Obligación, en cualquier caso)	Contingentes (Obligación si ocurre un hecho determinado)
Explicitos Pasivos del Estado establecidos por ley o por contrato	<ul style="list-style-type: none"> • Deuda soberana externa e interna (préstamos contraídos y valores emitidos por el gobierno central). • Gastos presupuestarios. • Gastos presupuestarios a largo plazos estipulados por la ley (sueldos y pensiones de los funcionarios públicos). 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantías del Estado para la deuda y obligaciones no soberanas contraídas a favor de niveles inferiores de gobierno y entidades de los sectores público y privado (bancos de desarrollo). • Garantías generales del Estado para diversos tipos de préstamo (préstamos hipotecarios, préstamos para educación, préstamos agropecuarios, préstamos a pequeñas empresas). • Garantías comerciales y cambiarias ofrecidas por el Estado. • Garantías del Estado a la inversión privada. • Sistemas de seguros del Estado (seguros de depósitos, ingresos de los fondos de pensiones privados, seguros de cosechas, seguros contra inundaciones, seguros contra riesgos de guerra).
Implícitos Obligación moral del Estado, que refleja presiones del público o de otros grupos	<ul style="list-style-type: none"> • Futuras pensiones estatales (diferentes de las pensiones de los funcionarios públicos), en caso de no estar contempladas por la ley. • Mecanismos de seguridad social, en caso de no estar contemplados por la ley. • Financiamiento de la atención médica futura, en caso de no estar contemplado por la ley. • Futuros costos recurrentes de inversiones públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incumplimientos de los niveles inferiores de gobierno o entidades de los sectores público o privado en el pago de deudas y otras obligaciones no garantizadas. • Absorción de los pasivos de las entidades que se privatizan. • Quiebras de bancos (respaldo adicional al que ofrecen los seguros del Estado). • Quiebras de fondos de pensiones, fondos de empleo o fondos de la seguridad social no garantizados (protección al pequeño inversionista). • Incumplimiento del banco central en sus obligaciones. • Rescates a raíz de un cambio de sentido de las corrientes de capital privado. • Recuperación ambiental, socorro en casos de catástrofe, financiamiento de gastos militares.

Fuente: Polackova H. 1998, Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability

De acuerdo con la tabla 7, existen pasivos contingentes explícitos e implícitos, los cuales abarcan riesgos no siempre cubiertos con pólizas. Es por ello por lo que las finanzas públicas deben establecer un proceso de delimitación del riesgo a través del cual se calcule el pasivo contingente del riesgo. Ahora bien, para Cebotari esta racionalidad sobre los pasivos contingentes suele hacerse sobre las necesidades de corregir una falla de mercado; en este caso el estado debería evaluar el riesgo contemplando la presencia de información imperfecta, información asimétrica o externalidades que puedan afectar el correcto funcionamiento de la administración. Para ello, los países usan estudios de valor de mercado y costo esperado dependiendo de la calidad de los datos para acceder a modelos cuantitativos y fijan porcentajes o tarifas plenas proporcionales al valor de la garantía.

De igual manera, la Contaduría General de la Nación dice: “las empresas como las entidades de gobierno tendrán que reconocer provisiones cuando se cumplan las siguientes condiciones: que exista una obligación presente (ya sea legal o implícita) como resultado de un suceso pasado; que sea probable que la entidad tenga que desprenderse de recursos que incorporen beneficios económicos (o potencial de servicio) para cancelar la obligación; y que pueda hacerse una estimación fiable del importe de la obligación” (Contraloría General de la Nación, 2013) De acuerdo con ello, las Entidades Territoriales, dentro de su responsabilidad fiscal deben acoger dentro de sus estimaciones, las provisiones sobre pasivos contingentes de acuerdo con el nivel de riesgo eventual al que se someterán, lo anterior en vista de la garantía que ofrece el sistema estatal.

5.4. Sobre las Vigencias Futuras.

El proyecto de ley incorpora varias modificaciones a las normas que determinan la forma en la que se deben expedir las vigencias futuras, para limitar rigideces e incentivos perversos que actualmente enfrentan las entidades territoriales para usarlas.

La Ley 819 de 2003 establece que, para solicitar vigencias futuras ordinarias, se debe contar con una apropiación en la vigencia en la cual se realiza la solicitud del 15% de los recursos solicitados como vigencia futura. Sin embargo, aunque la norma no lo establece expresamente de esta manera, existe una interpretación de esta norma adoptada por la rama judicial y los entes de control según la cual este 15% de apropiación exigido en la vigencia en la cual se realiza la solicitud de vigencias futuras debe, además, ejecutarse en su totalidad. Esta interpretación introduce una rigidez que no se desprende de manera necesaria del texto legal y dificulta el uso de esta herramienta de planeación plurianual. Esto es particularmente cierto cuando se adelanta un proceso de contratación pública que se adjudica por un monto inferior al inicialmente contemplado, lo cual dificulta que se pueda cumplir con este requisito de ejecutar en su totalidad este 15% de apropiación incorporado en el presupuesto de la vigencia en el cual se realiza la solicitud.

Dado lo anterior, se propone aclarar que el requisito se satisface con la existencia de la apropiación presupuestal correspondiente y el inicio de la ejecución del proyecto, tal como lo establece expresamente la Ley 819, sin que sea exigible su ejecución total, y siempre y cuando esta ejecución se respalde en el cronograma de ejecución física y el plan de flujo de caja del proyecto de inversión.

Por otro lado, actualmente la Ley 1483 de 2011 establece que, para efectos de los indicadores de endeudamiento establecidos en la Ley 358 de 1997, se deben descontar de los ingresos corrientes todas las vigencias futuras otorgadas con cargo a estos recursos, sin importar si estas vigencias futuras corresponden a gastos recurrentes o no recurrentes. Esta disposición genera un desincentivo injustificado al uso de las vigencias futuras como un instrumento de planeación financiera plurianual, que organiza de mejor manera la ejecución del gasto en torno a la anualidad presupuestal y genera eficiencias en los procesos de contratación pública. Esto es particularmente cierto en relación con las vigencias futuras que se otorguen para financiar gastos recurrentes u operativos. Este desincentivo se genera ya que el

otorgamiento de estas vigencias futuras reduce el espacio fiscal disponible para contraer endeudamiento.

Considerando lo anterior, se propone limitar dicho descuento a las vigencias futuras que respalden gastos distintos a los de funcionamiento o a ciertos gastos recurrentes de inversión claramente identificables, como vigilancia, aseo o custodia documental. Así, se evita generar un desincentivo al uso de esta herramienta de planeación financiera plurianual para los gastos recurrentes, sin dejar de reconocer que el otorgamiento de vigencias futuras para gastos no recurrentes reduce los recursos disponibles para respaldar las obligaciones financieras contraídas o para financiar los demás gastos que se deben asumir en vigencias posteriores, con lo cual tiene sentido descontarlas de los ingresos corrientes para efectos del cálculo de los indicadores de endeudamiento.

Finalmente, este proyecto de ley contempla la inclusión de un mecanismo especial de vigencias futuras para la transición de gobierno que busca solucionar una dificultad recurrente en las entidades territoriales relacionada con la continuidad de la prestación de servicios públicos y de la operación administrativa durante el cambio de administración. Bajo el marco normativo actual, las restricciones para comprometer recursos del siguiente periodo de gobierno generan, en muchos casos, interrupciones en contratos esenciales, retrasos en procesos administrativos y riesgos para la continuidad de programas y servicios que requieren ejecución permanente.

Esta situación afecta particularmente la contratación de servicios de vigilancia, aseo, programa de alimentación escolar, cafetería, arrendamiento de inmuebles, digitalización, organización de archivos o custodia documental. En la práctica, la administración saliente enfrenta limitaciones para garantizar la continuidad de estos procesos, mientras que la administración entrante requiere varios meses para adelantar procesos de planeación, estructuración contractual y aprobación presupuestal. Como resultado, se generan vacíos operativos, rezagos administrativos y, en algunos casos, riesgos para la adecuada prestación de servicios a la ciudadanía.

La propuesta reconoce que ciertos gastos y compromisos tienen una naturaleza continua y no pueden suspenderse únicamente por el cambio de período de gobierno. En ese sentido, se habilita de manera excepcional y limitada la autorización de vigencias futuras ordinarias que comprometan recursos del primer año de la siguiente administración, exclusivamente para garantizar la continuidad institucional y evitar afectaciones en la prestación de servicios públicos y en la gestión administrativa.

Adicionalmente, el artículo incorpora límites y salvaguardas orientadas a preservar la sostenibilidad fiscal y evitar un uso excesivo de esta herramienta. En particular, se restringe su utilización a compromisos asociados a servicios de vigilancia, aseo, programa de alimentación escolar, cafetería, arrendamiento de inmuebles, digitalización, organización de archivos o custodia documental; se limita su ejecución al primer trimestre del nuevo gobierno; y se establece un tope máximo del veinte por ciento (20%) del presupuesto aprobado de la vigencia correspondiente. Estas condiciones permiten equilibrar la necesidad de continuidad

institucional con el respeto por la autonomía y capacidad de decisión de la administración entrante.

Finalmente, la propuesta elimina la exigencia de declaratoria de importancia estratégica para este tipo de vigencias futuras, teniendo en cuenta que no se trata de nuevos proyectos de inversión de largo plazo, sino de mecanismos transitorios destinados a garantizar la continuidad de obligaciones esenciales y recurrentes durante el proceso de empalme gubernamental.

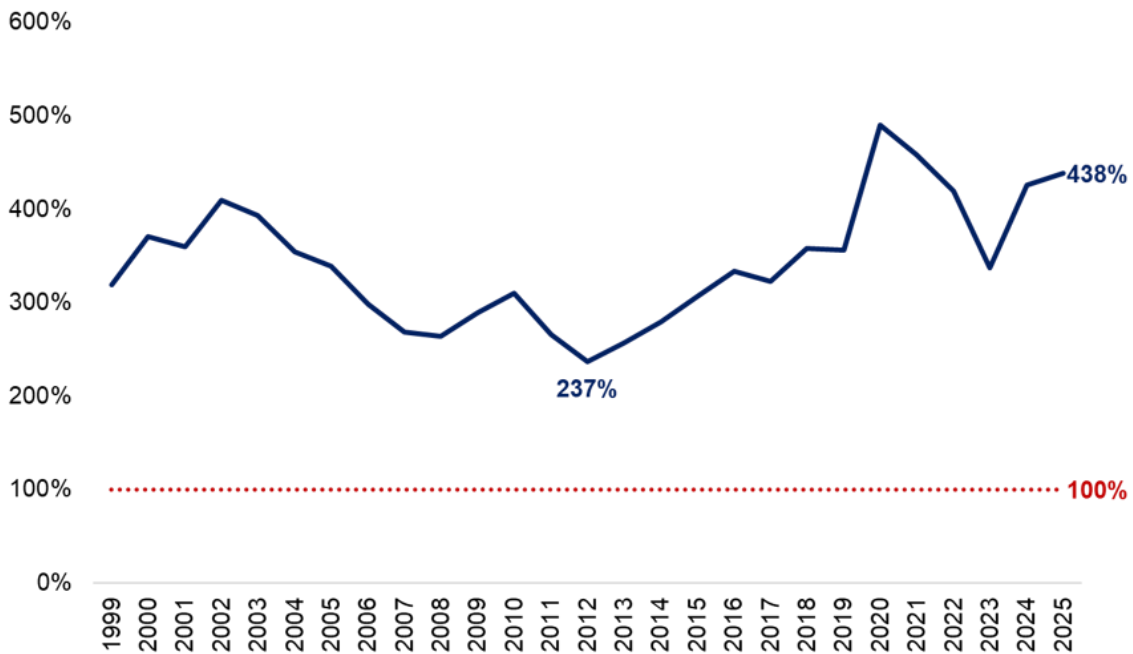
5.5. Modificación de los límites de endeudamiento y de la metodología usada para su cálculo

Las disposiciones vigentes de la Ley 358 de 1997 fueron diseñadas para prevenir escenarios de sobreendeudamiento territorial y preservar la capacidad de pago de departamentos y municipios. Ese propósito sigue siendo plenamente válido. Sin embargo, la experiencia de casi tres décadas de aplicación evidencia que el límite uniforme actualmente previsto para la relación saldo de la deuda/ingresos corrientes no distingue entre entidades con capacidades fiscales, institucionales y administrativas significativamente diferentes. En la práctica, una regla concebida para evitar comportamientos riesgosos termina restringiendo excesivamente a las entidades con mayor solidez fiscal y capacidad de recaudo.

Por esta razón, resulta razonable elevar el límite de endeudamiento para los departamentos y municipios de categoría especial, cuya estructura fiscal presenta características diferenciadas: ingresos amplios y diversificados, mayor participación de recursos propios, mejores capacidades administrativas y marcos de planeación fiscal más robustos. En estas entidades, la sostenibilidad de la deuda no depende únicamente de un umbral uniforme, sino también de la estabilidad de sus ingresos, su acceso a mejores condiciones de financiamiento y su capacidad institucional para ejecutar y monitorear proyectos complejos.

La modificación propuesta mantiene la prudencia financiera del régimen. El nuevo límite de endeudamiento propuesto seguiría siendo sustancialmente inferior a la relación histórica entre deuda bruta e ingresos corrientes del Gobierno Nacional, que durante el siglo XXI ha superado ampliamente el 200% y cerró en 438% en 2025. Esto evidencia que el umbral actual del 100% resulta particularmente restrictivo para entidades territoriales con alta capacidad institucional y financiera.

Gráfica 6. Deuda bruta como porcentaje de los ingresos corrientes del Gobierno Nacional



Fuente: cálculos propios a partir de la información del Ministerio de Hacienda

La flexibilización propuesta también puede generar efectos macroeconómicos positivos. Según cifras del Ministerio de Hacienda, la deuda de las administraciones centrales de capitales y departamentos representó apenas el 2,4% del PIB en 2025, lo que evidencia un uso limitado del endeudamiento territorial como instrumento de financiación de la inversión pública. Al mismo tiempo, los gobiernos locales representaron, en promedio entre 2020 y 2024, el 58% de la formación bruta de capital fijo del Gobierno General y el 35% de la inversión nacional en obras civiles.

Este ajuste cobra especial relevancia ante la reciente caída de la inversión en infraestructura. En 2024, la inversión en obras civiles equivalía apenas al 79% de su nivel de 2019 y pasó de representar el 5,5% al 2,7% del PIB nominal. En este contexto, ampliar el espacio fiscal de las entidades territoriales con mayor capacidad institucional permitiría impulsar proyectos estratégicos de transporte, movilidad, infraestructura social, mitigación del cambio climático y renovación urbana, con efectos positivos sobre productividad, empleo y crecimiento económico.

Adicionalmente, puede contemplarse la inclusión de excedentes financieros y dividendos dentro de la base de ingresos corrientes para calcular los indicadores de endeudamiento. En muchos casos, estos recursos corresponden a flujos recurrentes asociados a participaciones patrimoniales del sector público territorial en entidades rentables, por lo que excluirlos subestima la capacidad real de generación de ingresos de algunas entidades territoriales.

En síntesis, la propuesta corrige una restricción uniforme que no refleja la heterogeneidad fiscal del país, preserva los controles de responsabilidad fiscal y habilita una mayor financiación de inversiones estratégicas. Por ello, la modificación planteada no implica una relajación de la disciplina fiscal, sino un ajuste técnicamente justificado para hacerla más eficiente y consistente con la realidad fiscal de las entidades territoriales.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 354 DE 2026 SENADO - 133 DEL 2024 CÁMARA “POR LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES ORGÁNICAS EN MATERIA DE PRESUPUESTO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y SUS DESCENTRALIZADAS” ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NO. 142 DE 2024 CÁMARA “POR LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES ORGÁNICAS EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD FISCAL PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES”

TEXTO DEFINITIVO PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto expedir normas orgánicas en materia de disciplina fiscal territorial, adoptar y definir el contenido de una regla fiscal de carácter subnacional con el propósito de fortalecer la autonomía, la capacidad fiscal e institucional y la estabilidad macroeconómica de las entidades territoriales y sus descentralizadas, en un marco de sostenibilidad social del gasto público y respeto por las competencias constitucionales de las entidades territoriales.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	

Artículo 2°. Ámbito de aplicación.

Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a las cuentas fiscales de las entidades territoriales, que comprenden el sector central y el sector descentralizado.

Parágrafo 1°. Para estos efectos, se incorporan dentro de las cuentas fiscales como entidades del sector descentralizado los establecimientos públicos, las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta con participación pública mayoritaria que no desarrollen actividades industriales o comerciales en competencia con el sector privado o que dependan de transferencias, contratos o convenios del sector central para su funcionamiento.

Parágrafo 2°. Se exceptúan de la aplicación de la presente disposición las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, las entidades promotoras de salud, las instituciones prestadoras de salud y, en general, todas aquellas sujetas a un régimen jurídico especial, incluyendo las empresas operadoras de loterías y las empresas de licores.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación.

Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a las cuentas fiscales de las entidades territoriales, que comprenden el sector central y el sector descentralizado

sus establecimientos públicos y entidades asimiladas a estos, coincidiendo con las entidades que conforman el Presupuesto de las Entidades Territoriales.

~~**Parágrafo 1°.** Para estos efectos, se incorporan dentro de las cuentas fiscales como entidades del sector descentralizado los establecimientos públicos, las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta con participación pública mayoritaria que no desarrollen actividades industriales o comerciales en competencia con el sector privado o que dependan de transferencias, contratos o convenios del sector central para su funcionamiento.~~

~~**Parágrafo 2°.** Se exceptúan de la aplicación de la presente disposición las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, las entidades promotoras de salud, las instituciones prestadoras de salud y, en general, todas aquellas sujetas a un régimen jurídico especial, incluyendo las empresas operadoras de loterías y las empresas de licores.~~

La propuesta de incluir a las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta dentro de la cobertura de la regla fiscal subnacional desconoce la naturaleza empresarial, patrimonial y operativa de estas entidades, las cuales cuentan con autonomía administrativa y financiera diferenciada del sector central. Esta disposición también podría generar una afectación artificial de los indicadores de sostenibilidad fiscal, endeudamiento y balance primario de las entidades territoriales, al consolidar obligaciones, gastos, pasivos y necesidades de provisión de entidades con dinámicas financieras independientes. Por estas razones, la supervisión fiscal debería concentrarse en aquellas entidades que efectivamente generen un riesgo fiscal material para la entidad territorial, evitando una sobrerregulación que reduzca la flexibilidad administrativa y financiera del sector descentralizado. En este sentido, se considera que lo ideal es que coincidan la cobertura institucional de la regla fiscal con las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la entidad territorial.

Artículo 3°. Regla fiscal. La regla fiscal territorial tiene como objetivo asegurar que las entidades territoriales y sus descentralizadas tengan unas finanzas públicas sanas, de tal forma que se asegure su sostenibilidad fiscal en un marco de autonomía. Para este efecto, la regla fiscal territorial está integrada por los siguientes indicadores:

Nro.	Indicador	Formulación
1	Gasto	Relación objetos de gasto / ingresos corrientes de libre destinación ≤ 80%.
2	Deuda pública	Relación intereses / ahorro operacional ≤ 60% Relación saldo de la deuda / ingresos corrientes ≤ 100%.
3	Provisión	Pensional del pasivo pensional Contingente Obligaciones contingentes

Parágrafo 1°. Para el cálculo de los indicadores de la capacidad de pago, se aplicará lo dispuesto por el artículo 6° de la Ley 358 de 1997, modificado por el artículo 30 de la Ley 2155 de 2021, y demás disposiciones complementarias.

Parágrafo 2°. Las provisiones pensionales se realizarán en el marco de lo dispuesto en la Ley 549 de 1999 o la norma que la modifique o reglamente.

Parágrafo 3°. Respecto a las provisiones contingentes, en cumplimiento del artículo 1° y el parágrafo del artículo 6° de la Ley 448 de 1998, las entidades territoriales y sus

Artículo 3°. Regla fiscal. La regla fiscal territorial tiene como objetivo asegurar que las entidades territoriales y sus descentralizadas tengan unas finanzas públicas sanas, de tal forma que se asegure su sostenibilidad fiscal en un marco de autonomía. Para este efecto, la regla fiscal territorial está integrada por los siguientes indicadores:

Nr. o.	Indicador	Formulación
1	Gasto	Relación objetos de gasto / ingresos corrientes de libre destinación ≤ 80%.
2	Deuda pública	Relación intereses / ahorro operacional y saldo de la deuda / ingresos corrientes según lo establecido en la Ley 358 de 1997 y las disposiciones que la modifiquen o complementen.
3	Provisión	Pensional del pasivo pensional Contingente Obligaciones contingentes

Parágrafo 1°. Para el cálculo de los indicadores de la capacidad de pago y **sostenibilidad de la deuda,** se aplicará lo dispuesto por el artículo 6° de la Ley 358 de 1997, ~~modificado por el artículo 30 de la Ley 2155 de 2021,~~ y demás disposiciones **que la modifiquen o complementen** complementarias.

Parágrafo 2°. Las provisiones pensionales se realizarán en el marco de lo dispuesto en la Ley 549 de 1999 o la norma que la modifique o reglamente.

Parágrafo 3°. Respecto a las provisiones contingentes, en cumplimiento del artículo 1° y el parágrafo del artículo 6° de la Ley 448 de 1998, las entidades territoriales y sus descentralizadas deben incluir en sus presupuestos las apropiaciones necesarias para cubrir las posibles

Se propone que la regla fiscal en sus límites sobre el endeudamiento haga referencia explícita al Artículo 6 de la Ley 358 de 1997, para así asegurar que haya plena consistencia entre los límites que se recojan en este proyecto de ley y la normatividad vigente al respecto.

Igualmente, de forma consistente con los ajustes propuestos en la redacción del Artículo 2 del proyecto de ley, se propone eliminar el segundo inciso del parágrafo 6. Esto es consistente con limitar el alcance de la regla fiscal dentro del sector descentralizado, incluyendo únicamente los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales con personería jurídica.

descentralizadas deben incluir en sus presupuestos las apropiaciones necesarias para cubrir las posibles pérdidas de las obligaciones contingentes y crear su propio fondo de contingencias. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en pleno consenso con los departamentos, distritos y municipios representados en la Federación Nacional de Departamentos, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), Asociación Colombiana de Ciudades Intermedias (Asointermedias) y la Federación Colombiana de Municipios, deberán, definir la metodología técnica para determinar el cálculo de las obligaciones contingentes de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales, en un plazo de ocho (8) meses a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo 4°. Las entidades territoriales deberán destinar como mínimo el 0,1% de las rentas propias de la entidad territorial, a través de ordenanzas o acuerdos destinados a establecer acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de

pérdidas de las obligaciones contingentes y crear su propio fondo de contingencias. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en pleno consenso con los departamentos, distritos y municipios representados en la Federación Nacional de Departamentos, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), la Asociación Colombiana de Ciudades Intermedias (Asointermedias) y la Federación Colombiana de Municipios, deberán definir la metodología técnica para determinar el cálculo de las obligaciones contingentes de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales, en un plazo de ocho (8) meses a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo 4°. Las entidades territoriales podrán destinar como mínimo el 0,1% de las rentas propias de la entidad territorial, a través de ordenanzas o acuerdos destinados a establecer acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, así mismo, para atender las necesidades propias de los cuerpos de bomberos y entidades de socorro de carácter oficial, y para atender y celebrar convenios con cuerpos de bomberos voluntarios y/o entidades de rescate y atención de desastres de origen privado,

desastres, así mismo, para atender las necesidades propias de los cuerpos de bomberos y entidades de socorro de carácter oficial, y para atender y celebrar convenios con cuerpos de bomberos voluntarios y/o entidades de rescate y atención de desastres de origen privado, que preferiblemente carezcan de ánimo de lucro.

Parágrafo 5°. Para el cálculo del indicador de gasto los ingresos corrientes de libre destinación se seguirán calculando con base en lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 617 de 2000. Con relación a los conceptos de objeto de gasto comprenden los gastos de personal, de servicios personales incorporados dentro de la clasificación de adquisición de bienes y servicios y mesadas pensionales y cuotas partes incorporadas dentro de las transferencias, tanto de funcionamiento como de inversión financiados con los ingresos corrientes de libre destinación conforme con el Catálogo de Clasificación Presupuestal para las Entidades Territoriales y Descentralizadas (CCPET).

Parágrafo 6°. La Secretaría de Hacienda o la que haga sus veces rendirá un informe detallado a la comisión de presupuesto y hacienda de la respectiva

que preferiblemente carezcan de ánimo de lucro.

Parágrafo 5°. Para el cálculo del indicador de gasto los ingresos corrientes de libre destinación se seguirán calculando con base en lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 617 de 2000. Con relación a los conceptos de objeto de gasto comprenden los gastos de personal, de servicios personales incorporados dentro de la clasificación de adquisición de bienes y servicios y mesadas pensionales y cuotas partes incorporadas dentro de las transferencias, tanto de funcionamiento como de inversión financiados con los ingresos corrientes de libre destinación conforme con el Catálogo de Clasificación Presupuestal para las Entidades Territoriales y Descentralizadas (CCPET).

Parágrafo 6°. La Secretaría de Hacienda o la que haga sus veces rendirá un informe detallado a la comisión de presupuesto y hacienda de la respectiva corporación territorial, en el que se evalúe el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior, contenida en el presente artículo.

~~Las entidades descentralizadas deben remitir el informe al que se refiere este parágrafo a la Junta Directiva de la respectiva entidad y al Confis territorial para su respectivo seguimiento~~

<p>corporación territorial, en el que se evalúe el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior, contenida en el presente artículo.</p> <p>Las entidades descentralizadas deben remitir el informe al que se refiere este párrafo a la Junta Directiva de la respectiva entidad y al Confis territorial para su respectivo seguimiento.</p>		
<p>Artículo 4°. Cálculo de los indicadores. Los indicadores a que se refiere la presente ley se calcularán anualmente y se expresarán en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la respectiva entidad territorial para los ciclos fiscales que allí se determinen.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	
<p>Artículo 5°. Coherencia. La regla fiscal territorial se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual tiene efecto vinculante para la elaboración del Plan Plurianual de Inversiones, el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el proyecto de Ordenanza o de Acuerdo de Presupuesto General de la entidad territorial.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	
<p>Artículo 6°. Cumplimiento Indicadores de Regla Fiscal. En el evento que un departamento, distrito o municipio, como</p>	<p>Artículo 6°. Cumplimiento Indicadores de Regla Fiscal. En el evento que un departamento, distrito o municipio, como como mínimo</p>	<p>Se resalta la importancia del artículo como mecanismo correctivo ante el incumplimiento fiscal, pero se sugiere incorporar una</p>

mínimo durante dos (2) períodos fiscales consecutivos, supere cualquiera de los indicadores a que se refiere la presente ley, deberá adoptar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero con el propósito de restablecer su sostenibilidad fiscal y acceder a recursos del crédito, conforme con la metodología definida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que reglamentará las condiciones de adopción y ejecución correspondientes, incluyendo los parámetros generales de adopción, seguimiento y evaluación de los programas a que hace referencia este artículo y tendrá a cargo la viabilidad y evaluación de los mismos.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantará el monitoreo, seguimiento y evaluación de resultados de los indicadores que conforman la regla fiscal territorial incorporada para el cuatrienio respectivo en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, de manera preventiva, durante el primer trimestre de cada vigencia fiscal, garantizando el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad fiscal territorial, y promoviendo la transparencia en la gestión de los recursos públicos.

durante dos (2) períodos fiscales consecutivos, supere cualquiera de los indicadores a que se refiere la presente ley, deberá adoptar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero con el propósito de restablecer su sostenibilidad fiscal y acceder a recursos del crédito, conforme con la metodología definida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que reglamentará las condiciones de adopción y ejecución correspondientes. ~~incluyendo los parámetros generales de adopción, seguimiento y evaluación de los programas a que hace referencia este artículo y tendrá a cargo la viabilidad y evaluación de los mismos.~~

En el evento de que un departamento, distrito o municipio supere cualquiera de los indicadores a que se refiere la presente ley durante una única vigencia fiscal, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público realiza un acompañamiento técnico, destinado a restaurar el pleno cumplimiento de la entidad territorial de los indicadores establecidos en el Artículo 3 de la presente Ley.

fase preventiva desde el primer periodo de incumplimiento, mediante advertencias o acompañamiento técnico, para evitar deterioros estructurales. También se recomienda establecer consecuencias en caso de no adoptar o incumplir el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF), así como articular su seguimiento con los órganos de control para fortalecer su efectividad y transparencia.

Con relación a la presentación por parte del MHCP de los indicadores que conforman la regla fiscal, se sugiere ajustar el periodo ante la imposibilidad de contar con los insumos de manera oportuna, esto ante la incompatibilidad de tiempos respecto al reporte presupuestal que realizan las entidades territoriales mediante la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario y el Formulario Único Territorial.

	<p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantará el monitoreo, seguimiento y evaluación de resultados de los indicadores que conforman la regla fiscal territorial incorporada para el cuatrienio respectivo en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, de manera preventiva, durante el primer trimestre semestre de cada vigencia fiscal, garantizando el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad fiscal territorial, y promoviendo la transparencia en la gestión de los recursos públicos.</p>	
<p>Artículo 7°. Revisión de indicadores. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de manera general o particular y de forma preventiva, realizará la revisión anual de los indicadores a que se refiere la presente ley, considerando la información financiera aportada a través del Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO) o el instrumento que haga sus veces, que permita evidenciar, por razones de fuerza mayor, caso fortuito o excepcionales, modificaciones a los porcentajes e indicadores fiscales previstos en la presente ley.</p> <p>Para este efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el</p>	<p>Artículo 7°. Revisión de indicadores. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de manera general o particular y de forma preventiva, realizará la revisión anual de los indicadores a que se refiere la presente ley, considerando la información financiera aportada a través del Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO) o el instrumento que haga sus veces, que permita evidenciar, por razones de fuerza mayor, caso fortuito o excepcionales, <u>modificaciones a los porcentajes e indicadores fiscales previstos en la presente ley la existencia de razones de fuerza mayor, caso fortuito o excepcionales que</u></p>	<p>La revisión y el ajuste de indicadores deben ampliarse a cláusulas de escape en situaciones imprevistas. Este es uno de los principales elementos en los que son críticas estas revisiones, para no generar ajustes fiscales drásticos o inconvenientes de parte de las entidades territoriales en caso de experimentar razones de fuerza mayor imprevistas que impidan su cumplimiento.</p> <p>Igualmente, se considera inconveniente la solicitud de concepto al Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), ya que en sí mismos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación cumplen el rol de supervisión de las finanzas de los entes territoriales. Añadir funciones del CARF en este sentido genera redundancias</p>

<p>Departamento Nacional de Planeación y previo concepto técnico del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, definirá una metodología, que garantice la transparencia en la evaluación y ajuste de los indicadores, considerando, entre otros, los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Comportamiento del ciclo económico 2. Cambios por producto de choques exógenos 3. Contextos inflacionarios 4. Cambio en la naturaleza, composición o destino de los ingresos corrientes. 5. Necesidades justificadas de incremento de objetos de gasto 	<p><u>justifican el incumplimiento de los indicadores por causas ajenas a la gestión de la administración territorial.</u></p> <p>Para este efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación—y—previo concepto técnico del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, definirá una metodología, que garantice la transparencia en la evaluación y ajuste de los indicadores, considerando, entre otros, los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Comportamiento del ciclo económico 2. Cambios por producto de choques exógenos 3. Contextos inflacionarios 4. Cambio en la naturaleza, composición o destino de los ingresos corrientes. 5. Necesidades justificadas de incremento de objetos de gasto 	<p>administrativas.</p>
<p>Artículo 8°. Superávit Primario de las entidades territoriales y sus descentralizadas. Para efectos de la presente ley, se entiende por Superávit Primario aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos</p>	<p>Artículo 8°. Superávit Primario de las entidades territoriales y sus descentralizadas. Para efectos de la presente ley, se entiende por Superávit Primario aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito,</p>	<p>Establecer que se debe tener un balance primario que siempre es positivo genera una restricción demasiado fuerte y rígida a la política fiscal de los entes territoriales. Por un lado, se pueden presentar períodos de presiones de gasto transitorias o disminuciones inesperadas en los ingresos</p>

<p>de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial diferentes a los gastos de inversión financiados con los recursos de crédito, privatizaciones o capitalizaciones.</p> <p>El superávit primario deberá ser positivo y por lo menos equivalente al valor de pignoración para el servicio de la deuda que tiene contratada o piensa adquirir la entidad territorial.</p>	<p>privatizaciones, capitalizaciones, y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial. diferentes a los gastos de inversión financiados con los recursos de crédito, privatizaciones o capitalizaciones.</p> <p>El superávit primario deberá ser positivo y por lo menos equivalente al valor de pignoración para el servicio de la deuda que tiene contratada o piensa adquirir la entidad territorial.</p>	<p>que pueden generar déficit primario, sin que ello comprometa la sostenibilidad fiscal. La restricción que se establece en este artículo no da un margen de maniobra o de flexibilidad ante estas eventualidades. De esta manera, se preservan las restricciones para la proyección del superávit primario establecidas mediante la Ley 819 de 2003, que requieren que la senda proyectada de esta variable sea consistente con la sostenibilidad de la deuda pública.</p> <p>Se mantiene la redacción inicial del artículo, para dejar en la ley la definición del superávit primario, dando un criterio homogéneo para su aplicación por parte de las entidades territoriales.</p>
<p>Artículo 9°. Marco Fiscal de Mediano plazo para Entidades Territoriales. Para efectos de la presente ley, el Marco fiscal de mediano plazo deberá ser elaborado anualmente por la Secretaría de Hacienda territorial o la que haga sus veces, el CONFIS territorial presentará un informe técnico sobre el marco fiscal de mediano plazo al consejo o asamblea correspondiente.</p> <p>Antes del 10 de octubre de cada vigencia fiscal, el Gobernador o Alcalde</p>	<p>Artículo 9°. Marco Fiscal de Mediano plazo para Entidades Territoriales. Modifíquese el Artículo 5 de la Ley 819 de 2003, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 5. <u>Marco Fiscal de Mediano Plazo para entes territoriales.</u> Para efectos de la presente ley, el Marco fiscal de mediano plazo deberá ser elaborado anualmente por la Secretaría de Hacienda territorial o la que haga sus veces, el CONFIS territorial presentará un informe técnico sobre el marco fiscal de mediano plazo al consejo</p>	<p>En cuanto al contenido propuesto para el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para entidades territoriales, se incluyen en este artículo cuatro literales adicionales sobre el contenido mínimo del MFMP de las entidades territoriales. Se propone eliminar dos de las inclusiones, al considerarlas inconvenientes.</p> <p>En el nuevo <i>literal j</i> se menciona que deben incluirse las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y niveles</p>

deberá presentar a la comisión de hacienda de la respectiva corporación el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado, discutido y aprobado con prioridad durante el primer debate de la ley anual de presupuesto por el Concejo o la Asamblea correspondiente.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo, debe contener como mínimo:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4° de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5° de la Ley 179 de 1994.
- b) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 8° de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad.
- c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución.
- d) El informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un

e ~~_____~~ ~~asamblea~~ ~~correspondiente.~~

Anualmente, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo un Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Dicho Marco se presentará antes del 10 de octubre de cada vigencia fiscal, o a más tardar en el mismo periodo en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto y

~~Antes del 10 de octubre de cada vigencia fiscal, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la comisión de hacienda de la respectiva corporación el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado, discutido y aprobado con prioridad durante el primer debate de la ley anual de presupuesto por el Concejo o la Asamblea correspondiente. El Marco Fiscal de Mediano Plazo, debe contener como mínimo:~~

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4° de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5° de la Ley 179 de 1994.
- b) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 8° **2** de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad.
- c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución.

máximos de gasto, los cuales deben estar armonizados con el Plan Plurianual de Inversiones. Este ejercicio corresponde de forma más cercana a la tarea que debe realizarse en el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Por lo cual, podría considerarse la creación de este como un documento de política separado para los entes territoriales, tal como ocurre para el gobierno nacional, y que deba ser consistente con las proyecciones realizadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El *literal 1* propone que se debe dar a conocer una evaluación de los efectos económicos y fiscales del cambio climático y las políticas de mitigación y adaptación de este. Sin embargo, no se tiene conocimiento de instrumentos estandarizados que puedan usar los entes territoriales para hacer esta evaluación, y no se tiene claridad de si la evaluación es cualitativa, cuantitativa o ambas, por lo que se sugiere brindar más detalle sobre esta evaluación propuesta. Más de fondo, este análisis sectorial y específico, sobre una temática particular que afecta la dinámica económica y fiscal de un ente territorial, no corresponde dentro del

ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública.

e) La estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior y el impacto de los ajustes tributarios que se proyecta efectuar durante el periodo de gobierno. f) Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que afectan o puedan afectar la situación financiera de la entidad territorial.

g) El costo fiscal de las ordenanzas o acuerdos sancionados en la vigencia fiscal anterior. h) El incremento esperado en el recaudo de los ingresos propios como resultado de las medidas de esfuerzo fiscal a implementar por la entidad territorial.

i) El análisis de la situación financiera de las entidades del sector descentralizado que incluya como mínimo el análisis del pasivo de las entidades descentralizadas y su impacto contingente en el resultado de los indicadores de las normas de responsabilidad fiscal territorial, y determinar y cuantificar las acciones que la entidad territorial prevea ejecutar para mitigar los riesgos, mantener el equilibrio financiero de dichas entidades y evitar su impacto en las finanzas del sector central de la entidad territorial.

j) Proyecciones de las principales prioridades

d) El informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas

necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública.

e) La estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior y el impacto de los ajustes tributarios que se proyecta efectuar durante el periodo de gobierno.

f) Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que afectan o puedan afectar la situación financiera de la entidad territorial.

g) El costo fiscal de las ordenanzas o acuerdos sancionados en la vigencia fiscal anterior.

h) El incremento esperado en el recaudo de los ingresos propios como resultado de las medidas de esfuerzo fiscal a implementar por la entidad territorial.

i) El análisis de la situación financiera de las entidades del sector descentralizado que incluya como mínimo el análisis del pasivo de las entidades descentralizadas y su impacto contingente en el resultado de los indicadores de las normas de

propósito que tiene el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Finalmente, tampoco es claro que todas las entidades territoriales del país tengan la capacidad técnica e institucional de hacer una evaluación rigurosa sobre los efectos económicos y fiscales del cambio climático.

Respecto a la fecha estipulada para la entrega de MFMP, “*Antes del 10 de octubre de cada vigencia fiscal, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la comisión de hacienda de la respectiva corporación el Marco Fiscal de Mediano Plazo, (...)*”: Este cambio propuesto en la fecha de entrega de este documento no sería pertinente.

Esta modificación, tal como se propone realizarla en el texto, generaría que el proyecto de presupuesto se presente en una fecha distinta y posterior al texto del MFMP. Esta particularidad, que ocurre en el caso del Gobierno Nacional, genera un riesgo de que las proyecciones de ambos instrumentos de política no sean consistentes entre sí, dado que el plazo adicional que se tiene para la elaboración del presupuesto conduce a una actualización de las proyecciones que las desvía frente a las contenidas en el MFMP. Así,

sectoriales y los niveles máximos de gastos, distribuidos por sectores y componentes de gasto del presupuesto general de la entidad territorial. Estas proyecciones deben estar armonizadas con el Plan Plurianual de Inversiones.

k) evaluación y seguimiento del comportamiento de las vigencias futuras y sus efectos sobre la senda del balance primario de cada vigencia.

i) evaluación de los efectos económicos y fiscales del cambio climático y las políticas de mitigación y adaptación del mismo.

Parágrafo 1°. El Marco Fiscal de Mediano Plazo de las entidades territoriales deberá contener la descripción de las estrategias, instrumentos, medidas, costos y tiempos para garantizar su cumplimiento. Los concejos municipales y asambleas departamentales al aprobar el presupuesto y el plan de inversiones del plan de desarrollo deberán asegurarse de que éstos sean consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial. El control al cumplimiento de lo referido en el presente artículo estará a cargo de las Contralorías del orden territorial.

responsabilidad fiscal territorial, y determinar y cuantificar las acciones que la entidad territorial prevea ejecutar para mitigar los riesgos, mantener el equilibrio financiero de dichas entidades y evitar su impacto en las finanzas del sector central de la entidad territorial.

~~j) Proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gastos, distribuidos por sectores y componentes de gasto del presupuesto general de la entidad territorial. Estas proyecciones deben estar armonizadas con el Plan Plurianual de Inversiones.~~

j) evaluación y seguimiento del comportamiento de las vigencias futuras y sus efectos sobre la senda del balance primario de cada vigencia.

~~i) evaluación de los efectos económicos y fiscales del cambio climático y las políticas de mitigación y adaptación del mismo.~~

Parágrafo 1°. El Marco Fiscal de Mediano Plazo de las entidades territoriales deberá contener la descripción de las estrategias, instrumentos, medidas, costos y tiempos para garantizar su cumplimiento. Los concejos municipales y asambleas departamentales al aprobar el presupuesto y el plan de inversiones del plan de desarrollo deberán asegurarse de que éstos

tener fechas distintas para la entrega de ambos instrumentos de política ocasiona un riesgo importante de que las proyecciones entre ellos sean inconsistentes, quitándole consistencia y credibilidad a la programación financiera que se realiza.

Igualmente, la redacción de los primeros dos incisos de este artículo se simplificó, armonizándola con la redacción actualmente vigente para el Marco Fiscal de Mediano Plazo de las entidades territoriales establecido en el Artículo 5 de la Ley 819 de 2003.

Finalmente, se elimina la participación de las contralorías de orden territorial en el control al cumplimiento de lo establecido en el parágrafo del artículo, al considerar que el rol de control ya lo están ejerciendo en ese sentido los respectivos concejos y asambleas. Adicionalmente, se considera que ese tipo de control de parte de las contralorías del orden territorial no es propio de un instrumento de planeación financiera plurianual como lo es el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

	sean consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial.	
<p>Artículo 10. Informe de vigencias futuras ordinarias y excepcionales. El Confis territorial enviará dentro de los diez (10) días hábiles siguientes del trimestre vencido a la comisión de presupuesto y hacienda de la respectiva corporación territorial una relación de las autorizaciones de vigencias futuras ordinarias y excepcionales aprobadas en el respectivo trimestre.</p>	<p>Artículo eliminado</p>	<p>Este artículo solo aplicaría a Bogotá, ya que es el único ente territorial en el que el Confis tiene la competencia para expedir vigencias futuras. En el resto, la competencia recae en la corporación del ente territorial, ya sea la asamblea departamental o el concejo municipal. Por lo tanto, esta disposición sería inoperante en todas las entidades territoriales, excepto Bogotá. Además, el artículo tiene un grave problema de redacción, pues da a entender que se le otorga a los Confis la competencia de expedir vigencias futuras.</p> <p>Dado lo anterior, se elimina este artículo.</p>
<p>Artículo 11. Declaración de importancia estratégica para las vigencias futuras ordinarias y excepcionales de las entidades territoriales que excedan el periodo de gobierno. Los proyectos de inversión que requieran autorización de vigencias futuras ordinarias o excepcionales, y excedan el período de gobierno, deberán ser declarados previamente de importancia estratégica, por parte de los Consejos de Gobierno de las entidades territoriales y cumplir los siguientes requisitos:</p>	<p>Artículo eliminado</p>	<p>Ampliar el alcance de las vigencias futuras incrementaría las inflexibilidades presupuestales sobre los entes territoriales, lo cual se considera inconveniente para su sostenibilidad financiera.</p> <p>Además, se comprometería la autonomía territorial para determinar las características necesarias para declarar una vigencia futura como extraordinaria.</p>

a) Que dentro de la parte General Estratégica del Plan de Desarrollo vigente de la entidad territorial se haga referencia expresa a la importancia y el impacto que tiene para la entidad territorial el desarrollo del proyecto que se inicia en ese período y trasciende la vigencia del período de gobierno.

b) Que consecuente con el literal anterior, dentro del Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo vigente se encuentre incorporado el proyecto para el cual se solicita la vigencia futura que supera el período de gobierno.

c) Que dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial se tenga incorporado el impacto, en términos de costos y efectos fiscales, del desarrollo del proyecto para los diez años de vigencia del Marco Fiscal.

d) Que el proyecto se encuentre viabilizado dentro del Banco de Programas y Proyectos de la entidad territorial.

e) Sin perjuicio de los estudios técnicos que deben tener todos los proyectos, los proyectos de infraestructura, energía y comunicaciones el estudio técnico debe incluir la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, aprobado por la oficina de planeación de la entidad territorial o quien haga sus veces. Para el caso de proyectos de Asociación Público Privada, se cumplirá con los estudios requeridos en la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios.

<p>En todos los casos los estudios técnicos que acompañen a los proyectos de inversión que superan el período de gobierno, deberán contener como mínimo:</p> <p>a) Identificación del Proyecto;</p> <p>b) Descripción detallada del proyecto;</p> <p>c) Fases y costos de ejecución de cada fase del proyecto;</p> <p>d) Impacto del proyecto en el desarrollo territorial;</p> <p>e) Valoración técnica, económica, financiera, jurídica ambiental y social del proyecto;</p> <p>f) Diagnóstico del problema o situación a resolver a través del proyecto;</p> <p>g) Identificación de la población afectada y necesidad de efectuar consultas previas;</p> <p>h) Análisis del impacto social, ambiental y económico;</p> <p>i) Identificación de posibles riesgos y amenazas que puedan afectar la ejecución del proyecto.</p> <p>Además de la definición del impacto territorial del proyecto, que permita evidenciar la importancia estratégica del mismo.</p>		
<p>Artículo 12. Funciones del Comité Autónomo de la Regla Fiscal. Además de las funciones previstas en el artículo 14</p>	<p>Artículo eliminado</p>	<p>Se elimina el artículo 12, dado que las funciones asignadas al Comité Autónomo de la Regla Fiscal</p>

de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal tendrá las siguientes:

a) Pronunciarse y emitir concepto formal sobre el informe de cumplimiento de la regla fiscal subnacional que le presente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; b) Pronunciarse sobre las proyecciones que, en materia de sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas territoriales, le presente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; c) Emitir concepto técnico previo sobre la metodología para calcular el superávit primario territorial que le presente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación; d) Emitir concepto técnico previo sobre la metodología para la revisión anual de los indicadores de gasto, de deuda y de provisión a que se refiere la presente ley; e) Efectuar análisis de consistencia entre el comportamiento de la regla fiscal territorial con el contenido de los principales instrumentos de la política fiscal y su consistencia con los resultados del Balance del Gobierno General y del Sector Público No Financiero.

Parágrafo. El Ministerio de Hacienda y Crédito

(CARF) se amplían excesivamente en su ámbito de actuación y lo convierten en una instancia permanente de seguimiento y evaluación de la regla fiscal territorial. Estas funciones corresponden de manera más adecuada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el marco de sus competencias, por lo que su asignación al CARF podría generar duplicidades institucionales y dispersar su capacidad técnica frente a las responsabilidades para las cuales fue concebido.

<p>Público podrá en el marco de sus competencias incorporar los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones estipuladas en el presente artículo.</p>		
<p>Artículo 13. Normas orgánicas. Las disposiciones contenidas en la presente ley son normas de carácter orgánico.</p>	<p>Artículo 13 10. Normas orgánicas. Las disposiciones contenidas en la presente ley son normas de carácter orgánico.</p>	<p>Cambio de numeración</p>
<p>Artículo 14. Acceso público a la información fiscal territorial. Con el fin de fortalecer la transparencia fiscal y la rendición de cuentas, las entidades territoriales deberán publicar, de forma actualizada y accesible, la siguiente información:</p> <p>a) Los informes de ejecución presupuestal, discriminando ingresos, gastos, deuda, vigencias futuras y provisiones;</p> <p>b) El cumplimiento de los indicadores definidos en la regla fiscal territorial, según lo establecido en esta ley;</p> <p>c) El Marco Fiscal de Mediano Plazo y sus actualizaciones;</p> <p>d) Los conceptos emitidos por los CONFIS territoriales sobre vigencias futuras. Esta información deberá estar disponible en el portal web oficial de la entidad territorial, y en una plataforma centralizada</p>	<p>Artículo 14 11. Acceso público a la información fiscal territorial. Con el fin de fortalecer la transparencia fiscal y la rendición de cuentas, las entidades territoriales deberán publicar, de forma actualizada y accesible, la siguiente información:</p> <p>a) Los informes de ejecución presupuestal, discriminando ingresos, gastos, deuda, vigencias futuras y provisiones;</p> <p>b) El cumplimiento de los indicadores definidos en la regla fiscal territorial, según lo establecido en esta ley;</p> <p>c) El Marco Fiscal de Mediano Plazo y sus actualizaciones;</p> <p>d) Los conceptos emitidos por los CONFIS territoriales sobre vigencias futuras. Esta información deberá estar disponible en el portal web oficial de la entidad territorial, y en una plataforma centralizada</p>	<p>Cambio de numeración</p>

<p>habilitada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La publicación debe realizarse al menos cada seis (6) meses, en formatos abiertos, reutilizables y descargables.</p>	<p>habilitada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La publicación debe realizarse al menos cada seis (6) meses, en formatos abiertos, reutilizables y descargables.</p>	
<p>Artículo 15. Límites para el uso de los recursos del Sistema General de Regalías. Durante el bienio 2025-2026, las instancias competentes podrán aprobar proyectos de inversión hasta por el 90% de las apropiaciones presupuestales de ingresos corrientes asignadas mediante la Ley 2441 de 2024. Este límite también aplicará para el uso de los recursos de las asignaciones presupuestales de ingresos corrientes que establecen los artículos 12 y 167 de la Ley 2056 de 2020.</p> <p>El 10% restante de las apropiaciones presupuestales de ingresos corrientes asignadas mediante la Ley 2441 de 2024 podrá ser utilizado una vez la Comisión Rectora determine que la proyección de recursos contenida en el presupuesto será compatible con el comportamiento del recaudo, en el tercer semestre de la respectiva bienalidad. La Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y</p>	<p>Artículo 15 12. Límites para el uso de los recursos del Sistema General de Regalías. Durante el bienio 2025-2026, las instancias competentes podrán aprobar proyectos de inversión hasta por el 90% de las apropiaciones presupuestales de ingresos corrientes asignadas mediante la Ley 2441 de 2024. Este límite también aplicará para el uso de los recursos de las asignaciones presupuestales de ingresos corrientes que establecen los artículos 12 y 167 de la Ley 2056 de 2020.</p> <p>El 10% restante de las apropiaciones presupuestales de ingresos corrientes asignadas mediante la Ley 2441 de 2024 podrá ser utilizado una vez la Comisión Rectora determine que la proyección de recursos contenida en el presupuesto será compatible con el comportamiento del recaudo, en el tercer semestre de la respectiva bienalidad. La Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y</p>	<p>Cambio de numeración</p>

<p>Crédito Público efectuará, en el Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR), el respectivo bloqueo del 10% de las apropiaciones presupuestales por asignación, beneficiario y concepto de gasto. Posteriormente, realizará las liberaciones correspondientes previo concepto de la Comisión Rectora.”</p>	<p>Crédito Público efectuará, en el Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR), el respectivo bloqueo del 10% de las apropiaciones presupuestales por asignación, beneficiario y concepto de gasto. Posteriormente, realizará las liberaciones correspondientes previo concepto de la Comisión Rectora.”</p>	
<p>Artículo Nuevo. Sistema de Monitoreo y Control Fiscal Territorial. Créase el Sistema Integral de Monitoreo Fiscal Territorial (SIMOFIT), administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de consolidar la información presupuestal y financiera de las entidades territoriales, monitorear el cumplimiento de la regla fiscal territorial y generar alertas automáticas ante el riesgo de incumplimiento.</p> <p>El Ministerio de Hacienda podrá establecer mediante resolución la metodología, criterios y periodicidad de reporte y sincronización de datos por parte de las entidades territoriales.</p> <p>Así mismo, se crearán Unidades Técnicas Regionales de Seguimiento Fiscal con participación del Gobierno nacional, la academia y los entes de control territorial, que brindarán apoyo técnico a</p>	<p>Artículo Nueve 13. Sistema de Monitoreo y Control Fiscal Territorial. Créase el Sistema Integral de Monitoreo Fiscal Territorial (SIMOFIT), administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de consolidar la información presupuestal y financiera de las entidades territoriales, monitorear el cumplimiento de la regla fiscal territorial y generar alertas automáticas ante el riesgo de incumplimiento.</p> <p>El Ministerio de Hacienda podrá establecer mediante resolución la metodología, criterios y periodicidad de reporte y sincronización de datos por parte de las entidades territoriales.</p> <p>Así mismo, se crearán Unidades Técnicas Regionales de Seguimiento Fiscal con participación del Gobierno nacional, la academia y los entes de control territorial, que brindarán apoyo técnico a</p>	<p>Cambio de numeración</p>

<p>las entidades territoriales con riesgo fiscal.</p> <p>La participación ciudadana se garantizará mediante el Observatorio Ciudadano de la Regla Fiscal Territorial, integrado por personerías, contralorías, veedurías ciudadanas y organizaciones civiles, que deberán emitir reportes semestrales y difundirlos por medios digitales.</p>	<p>las entidades territoriales con riesgo fiscal.</p> <p>La participación ciudadana se garantizará mediante el Observatorio Ciudadano de la Regla Fiscal Territorial, integrado por personerías, contralorías, veedurías ciudadanas y organizaciones civiles, que deberán emitir reportes semestrales y difundirlos por medios digitales.</p>	
	<p><u>Artículo 14. Modifíquese el primer inciso del párrafo del artículo 2 de la Ley 358 de 1997, así:</u></p> <p><u>PARÁGRAFO. El ahorro operacional será el resultado de restar los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales. Se consideran ingresos corrientes los tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales, las participaciones en las rentas de la nación, los recursos del balance, los excedentes financieros y dividendos, y los rendimientos financieros. Para estos efectos, los salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social se considerarán como gastos de funcionamiento aunque se encuentren presupuestados como</u></p>	<p>Se incluyen los excedentes financieros y dividendos dentro de la base de ingresos corrientes para calcular los indicadores de endeudamiento. Estos recursos generalmente corresponden a flujos recurrentes asociados a participaciones patrimoniales del sector público territorial en entidades rentables, por lo que excluirlos subestima la capacidad real de generación de ingresos de estas entidades territoriales.</p> <p>Se añade numeración por nuevo artículo</p>

	<p><u>gastos de inversión. Los excedentes financieros y dividendos computarán para este cálculo únicamente cuando hayan sido efectivamente recaudados en cada una de las dos (2) vigencias fiscales anteriores.</u></p>	
	<p><u>Artículo 15. Modifíquese el artículo 6 de la Ley 358 de 1997, así:</u></p> <p><u>ARTÍCULO 6. Salvo lo dispuesto en el presente artículo, ninguna entidad territorial podrá contratar nuevas operaciones de crédito público cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 120% en el caso de los departamentos y municipios de categoría especial, o cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 100% para el resto de entidades territoriales. Para estos efectos, las obligaciones contingentes provenientes de las operaciones de crédito público se computarán por un porcentaje de su valor, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y en los reglamentos vigentes.</u></p> <p><u>PARÁGRAFO 1. Contratación de operaciones de crédito público para departamentos de</u></p>	<p>Se propone aumentar a 120% el límite de endeudamiento de los departamentos y municipios de categoría especial, que no está condicionado a sus niveles de calificación crediticia. Lo anterior, en reconocimiento a su fortaleza institucional y financiera, que permite obtener de manera financieramente sostenible un mayor endeudamiento. Lo anterior es esencial para permitir a estas entidades apalancar la financiación de una mayor inversión pública que es fundamental para impulsar el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida de la población.</p> <p>Igualmente, se propone establecer para los departamentos y municipios de categorías especial, 1 y 2, un límite de deuda de 140% que no se debería superar bajo ninguna circunstancia.</p> <p>Se añade numeración por nuevo artículo</p>

	<p><u>cualquier categoría, y distritos y municipios de categorías especial a segunda, que superen los indicadores. Los departamentos de cualquier categoría, y los distritos y municipios de categorías especial a segunda, que superen los indicadores de que trata el presente artículo, solo podrán contratar operaciones de crédito si se cumplen las siguientes condiciones, y siempre y cuando su relación saldo de deuda/ingresos corrientes no supere el 140%:</u></p> <p><u>Para la celebración de operaciones de crédito en moneda local: demostrar que tienen como mínimo, la segunda mejor calificación de riesgo para operaciones internas de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras, sin que se necesite la suscripción de un plan de desempeño.</u></p> <p><u>Para la celebración de operaciones de crédito externo: que cuenten con autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y demostrar que tienen una calificación de riesgo igual a la de la Nación, sin que se necesite la suscripción de un plan de desempeño.</u></p> <p><u>PARÁGRAFO 2. Contratación de operaciones de crédito público para distritos y municipios de categoría tercera a sexta que</u></p>	
--	--	--

	<p><u>superen los indicadores. Los distritos y municipios de categorías tercera a sexta, que superen los indicadores de que trata el presente artículo, solo podrán contratar operaciones de crédito, si se cuenta con autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y suscriben planes de desempeño con las correspondientes entidades financieras.</u></p>	
	<p><u>Artículo 16. Modulación del aporte inicial para vigencias futuras territoriales. En las entidades territoriales, el requisito de apropiar y ejecutar el quince por ciento (15 %) de la vigencia fiscal en la cual se autoricen vigencias futuras ordinarias, una vez registrado presupuestalmente el compromiso, podrá cumplirse por un valor inferior al señalado, siempre que dicha modulación se soporte en el cronograma de ejecución física y en el plan de flujo de caja del proyecto de inversión. En todo caso, el menor valor ejecutado no deberá afectar la financiación total del proyecto ni comprometer la capacidad de pago de la entidad en las vigencias fiscales posteriores.</u></p>	<p>La Ley 819 de 2003 establece que, para solicitar vigencias futuras ordinarias, se debe contar con una apropiación en la vigencia en la cual se realiza la solicitud del 15% de los recursos solicitados como vigencia futura. Sin embargo, aunque la norma no lo establece expresamente de esta manera, existe una interpretación de esta norma adoptada por la rama judicial y los entes de control según la cual este 15% de apropiación exigido en la vigencia en la cual se realiza la solicitud de vigencias futuras debe, además, ejecutarse en su totalidad. Esta interpretación introduce una rigidez que no se desprende de manera necesaria del texto legal y dificulta el uso de esta herramienta de planeación plurianual. Esto es particularmente cierto cuando se adelanta un proceso de contratación pública que se adjudica por</p>

		<p>un monto inferior al inicialmente contemplado, lo cual dificulta que se pueda cumplir con este requisito de ejecutar en su totalidad este 15% de apropiación incorporado en el presupuesto de la vigencia en el cual se realiza la solicitud.</p> <p>Dado lo anterior, se propone aclarar que el requisito se satisface con la existencia de la apropiación presupuestal correspondiente y el inicio de la ejecución del proyecto, tal como lo establece expresamente la Ley 819, sin que sea exigible su ejecución total, y siempre y cuando esta ejecución se respalde en el cronograma de ejecución física y el plan de flujo de caja del proyecto de inversión.</p> <p>Se añade numeración por nuevo artículo</p>
	<p><u>Artículo 17. Modifíquese el inciso 7 del artículo 1 de la Ley 1483 de 2011, así:</u></p> <p><u>Los montos por vigencia que se comprometan por parte de las entidades territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, que respalden gastos distintos a los de funcionamiento o los gastos recurrentes de inversión correspondientes a servicios de vigilancia, aseo, programa de</u></p>	<p>Actualmente, la Ley 1483 de 2011 establece que, para efectos de los indicadores de endeudamiento establecidos en la Ley 358 de 1997, se deben descontar de los ingresos corrientes todas las vigencias futuras otorgadas con cargo a estos recursos, sin importar si estas vigencias futuras corresponden a gastos recurrentes o no recurrentes. Esta disposición genera un desincentivo injustificado al uso de las vigencias futuras</p>

	<p><u>alimentación escolar, cafetería, arrendamiento de inmuebles, digitalización, organización de archivos o custodia documental, se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad presupuestal que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada.</u></p>	<p>como un instrumento de planeación financiera plurianual, que organiza de mejor manera la ejecución del gasto en torno a la anualidad presupuestal y genera eficiencias en los procesos de contratación pública. Esto es particularmente cierto en relación con las vigencias futuras que se otorguen para financiar gastos recurrentes u operativos. Este desincentivo se genera ya que el otorgamiento de estas vigencias futuras reduce el espacio fiscal disponible para contraer endeudamiento.</p> <p>Considerando lo anterior, se propone limitar dicho descuento a las vigencias futuras que respalden gastos distintos a los de funcionamiento o a ciertos gastos recurrentes de inversión claramente identificables, como vigilancia, aseo o custodia documental. Así, se evita generar un desincentivo al uso de esta herramienta de planeación financiera plurianual para los gastos recurrentes, sin dejar de reconocer que el otorgamiento de vigencias futuras para gastos no recurrentes reduce los recursos disponibles para respaldar las obligaciones financieras contraídas o para financiar los demás gastos</p>
--	--	---

		<p>que se deben asumir en vigencias posteriores, con lo cual tiene sentido descontarlas de los ingresos corrientes para efectos del cálculo de los indicadores de endeudamiento.</p> <p>Se añade numeración por nuevo artículo.</p>
	<p><u>Artículo 18. Vigencias futuras territoriales para la transición de gobierno. Con el fin de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos y asegurar la operatividad administrativa durante el proceso de transición gubernamental, las entidades territoriales podrán autorizar vigencias futuras ordinarias que comprometan el presupuesto correspondiente al primer año del período de gobierno siguiente.</u></p> <p><u>Dicha autorización procederá únicamente cuando los compromisos tengan por objeto servicios de vigilancia, aseo, programa de alimentación escolar, cafetería, arrendamiento de inmuebles, digitalización, organización de archivos o custodia documental. En todo caso, la ejecución de tales compromisos no podrá extenderse más allá del primer trimestre del primer año de la administración entrante, y el valor total de las vigencias futuras</u></p>	<p>La inclusión de un mecanismo especial de vigencias futuras para la transición de gobierno busca solucionar una dificultad recurrente en las entidades territoriales relacionada con la continuidad de la prestación de servicios públicos y de la operación administrativa durante el cambio de administración. Bajo el marco normativo actual, las restricciones para comprometer recursos del siguiente periodo de gobierno generan, en muchos casos, interrupciones en contratos esenciales, retrasos en procesos administrativos y riesgos para la continuidad de programas y servicios que requieren ejecución permanente.</p> <p>Esta situación afecta particularmente la contratación de servicios de vigilancia, aseo, programa de alimentación escolar, cafetería, arrendamiento de inmuebles, digitalización, organización de archivos o custodia documental. En la</p>

	<p><u>autorizadas no podrá superar el veinte por ciento (20 %) del presupuesto aprobado del año en el cual se realiza la autorización, para los gastos de inversión o de funcionamiento, según corresponda.</u></p> <p><u>PARÁGRAFO. La autorización de que trata el presente artículo se podrá realizar en el último año de gobierno y no requerirá la declaratoria de importancia estratégica.</u></p>	<p>práctica, la administración saliente enfrenta limitaciones para garantizar la continuidad de estos procesos, mientras que la administración entrante requiere varios meses para adelantar procesos de planeación, estructuración contractual y aprobación presupuestal. Como resultado, se generan vacíos operativos, rezagos administrativos y, en algunos casos, riesgos para la adecuada prestación de servicios a la ciudadanía.</p> <p>La propuesta reconoce que ciertos gastos y compromisos tienen una naturaleza continua y no pueden suspenderse únicamente por el cambio de período de gobierno. En ese sentido, se habilita de manera excepcional y limitada la autorización de vigencias futuras ordinarias que comprometan recursos del primer año de la siguiente administración, exclusivamente para garantizar la continuidad institucional y evitar afectaciones en la prestación de servicios públicos y en la gestión administrativa.</p> <p>Adicionalmente, el artículo incorpora límites y salvaguardas orientadas a preservar la sostenibilidad fiscal y evitar un uso excesivo de esta</p>
--	--	--

		<p>herramienta. En particular, se restringe su utilización a compromisos asociados a servicios de vigilancia, aseo, programa de alimentación escolar, cafetería, arrendamiento de inmuebles, digitalización, organización de archivos o custodia documental; se limita su ejecución al primer trimestre del nuevo gobierno; y se establece un tope máximo del veinte por ciento (20%) del presupuesto aprobado de la vigencia correspondiente. Estas condiciones permiten equilibrar la necesidad de continuidad institucional con el respeto por la autonomía y capacidad de decisión de la administración entrante.</p> <p>Finalmente, la propuesta elimina la exigencia de declaratoria de importancia estratégica para este tipo de vigencias futuras, teniendo en cuenta que no se trata de nuevos proyectos de inversión de largo plazo, sino de mecanismos transitorios destinados a garantizar la continuidad de obligaciones esenciales y recurrentes durante el proceso de empalme gubernamental.</p> <p>Se añade numeración por nuevo artículo</p>
<p>Artículo 17. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga</p>	<p>Artículo 47 19. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga</p>	<p>Cambio de numeración</p>

las disposiciones que le sean
contrarias.

las disposiciones que le sean
contrarias.



JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO

Senador de la República
Coordinador Ponente

CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA

Senador de la República
Coordinador Ponente

AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL

Senadora de la República
Ponente

DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE

Senadora de la República
Ponente

RICHARD FUELANTALA DELGADO

Senador de la República
Ponente

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ

Senador de la República
Ponente

JUAN FELIPE LEMOS URIBE

Senador de la República
Ponente

ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA

Senadora de la República
Ponente

PAULINO RIASCOS RIASOS

Senador de la República
Ponente

7. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y en consecuencia no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo la existencia de la necesidad de la garantía del Derecho Fundamental de la Libertad y el deber del Estado de proteger la vida en condiciones dignas, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley.

8. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 1° antes mencionado, se encuentran:

- a) **Beneficio particular:** *aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;*
- b) **Beneficio actual:** *aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión; y el c) **Beneficio directo:** *aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”.**

Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas con el objeto y alcance del proyecto de ley.

9. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas en el artículo 153 de la ley 5 de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia **POSITIVA** y se solicita al Senado de la República, dar segundo debate al proyecto de ley número 354 de 2026 Senado - 133 de 2024 Cámara *“Por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de*

*presupuesto y sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales y sus descentralizadas”.
Acumulado con el Proyecto de Ley 142 de 2024 Cámara “Por la cual se dictan disposiciones
orgánicas en materia de sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales”*

De los honorables Congressistas,



JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
Senador de la República
Coordinador Ponente

CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA
Senador de la República
Coordinador Ponente

AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República
Ponente

DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE
Senadora de la República
Ponente

RICHARD FUELANTALA DELGADO
Senador de la República
Ponente

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ
Senador de la República
Ponente

JUAN FELIPE LEMOS URIBE
Senador de la República
Ponente

ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA
Senadora de la República
Ponente

PAULINO RIASCOS RIASOS
Senador de la República
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

Proyecto de ley Número 133 del 2024 Cámara - Número 354 de 2026 Senado “Por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de presupuesto y sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales y sus descentralizadas”. Acumulado con el Proyecto de Ley 142 de 2024 Cámara “Por la cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de sostenibilidad fiscal para las entidades territoriales”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto expedir normas orgánicas en materia de disciplina fiscal territorial, adoptar y definir el contenido de una regla fiscal de carácter subnacional con el propósito de fortalecer la autonomía, la capacidad fiscal e institucional y la estabilidad macroeconómica de las entidades territoriales y sus descentralizadas, en un marco de sostenibilidad social del gasto público y respeto por las competencias constitucionales de las entidades territoriales.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a las cuentas fiscales de las entidades territoriales, que comprenden el sector central y sus establecimientos públicos y entidades asimiladas a estos, coincidiendo con las entidades que conforman el Presupuesto de las Entidades Territoriales.

Artículo 3°. Regla fiscal. La regla fiscal territorial tiene como objetivo asegurar que las entidades territoriales y sus descentralizadas tengan unas finanzas públicas sanas, de tal forma que se asegure su sostenibilidad fiscal en un marco de autonomía. Para este efecto, la regla fiscal territorial está integrada por los siguientes indicadores:

Nro.	Indicador	Formulación
1	Gasto	Relación objetos de gasto / ingresos corrientes de libre destinación $\leq 80\%$.
2	Deuda pública	Relación intereses / ahorro operacional y saldo de la deuda / ingresos corrientes según lo establecido en el Artículo 6 de la Ley 358 de 1997 y las disposiciones que la modifiquen o complementen.
3	Provisión	Pensional del pasivo pensional
		Contingente Obligaciones contingentes

Parágrafo 1°. Para el cálculo de los indicadores de la capacidad de pago y sostenibilidad de la deuda, se aplicará lo dispuesto por el artículo 6° de la Ley 358 de 1997 y demás disposiciones que la modifiquen o complementen.

Parágrafo 2°. Las provisiones pensionales se realizarán en el marco de lo dispuesto en la Ley 549 de 1999 o la norma que la modifique o reglamente.

Parágrafo 3°. Respecto a las provisiones contingentes, en cumplimiento del artículo 1° y el parágrafo del artículo 6° de la Ley 448 de 1998, las entidades territoriales y sus descentralizadas deben incluir en sus presupuestos las apropiaciones necesarias para cubrir las posibles pérdidas de las obligaciones contingentes y crear su propio fondo de contingencias. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en pleno consenso con los departamentos, distritos y municipios representados en la Federación Nacional de Departamentos, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), la Asociación Colombiana de Ciudades Intermedias (Asointermedias) y la Federación Colombiana de Municipios, deberán definir la metodología técnica para determinar el cálculo de las obligaciones contingentes de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales, en un plazo de ocho (8) meses a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo 4°. Las entidades territoriales podrán destinar como mínimo el 0,1% de las rentas propias de la entidad territorial, a través de ordenanzas o acuerdos destinados a establecer acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, así mismo, para atender las necesidades propias de los cuerpos de bomberos y entidades de socorro de carácter oficial, y para atender y celebrar convenios con cuerpos de bomberos voluntarios y/o entidades de rescate y atención de desastres de origen privado, que preferiblemente carezcan de ánimo de lucro.

Parágrafo 5°. Para el cálculo del indicador de gasto los ingresos corrientes de libre destinación se seguirán calculando con base en lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 617 de 2000. Con relación a los conceptos de objeto de gasto comprenden los gastos de personal, de servicios personales incorporados dentro de la clasificación de adquisición de bienes y servicios y mesadas pensionales y cuotas partes incorporadas dentro de las transferencias, tanto de funcionamiento como de inversión financiados con los ingresos corrientes de libre destinación conforme con el Catálogo de Clasificación Presupuestal para las Entidades Territoriales y Descentralizadas (CCPET).

Parágrafo 6°. La Secretaría de Hacienda o la que haga sus veces rendirá un informe detallado a la comisión de presupuesto y hacienda de la respectiva corporación territorial, en el que se evalúe el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior, contenida en el presente artículo.

Artículo 4°. Cálculo de los indicadores. Los indicadores a que se refiere la presente ley se calcularán anualmente y se expresarán en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la respectiva entidad territorial para los ciclos fiscales que allí se determinen.

Artículo 5°. Coherencia. La regla fiscal territorial se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual tiene efecto vinculante para la elaboración del Plan Plurianual de Inversiones, el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el proyecto de Ordenanza o de Acuerdo de Presupuesto General de la entidad territorial.

Artículo 6°. Cumplimiento Indicadores de Regla Fiscal. En el evento que un departamento, distrito o municipio, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos, supere cualquiera de los indicadores a que se refiere la presente ley, deberá adoptar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero con el propósito de restablecer su sostenibilidad fiscal y acceder a recursos del crédito, conforme con la metodología definida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que reglamentará las condiciones de adopción y ejecución correspondientes.

En el evento de que un departamento, distrito o municipio supere cualquiera de los indicadores a que se refiere la presente ley durante una única vigencia fiscal, la Dirección

General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público realiza un acompañamiento técnico, destinado a restaurar el pleno cumplimiento de la entidad territorial de los indicadores establecidos en el Artículo 3 de la presente Ley.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantará el monitoreo, seguimiento y evaluación de resultados de los indicadores que conforman la regla fiscal territorial incorporada para el cuatrienio respectivo en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, de manera preventiva, durante el primer semestre de cada vigencia fiscal, garantizando el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad fiscal territorial, y promoviendo la transparencia en la gestión de los recursos públicos.

Artículo 7°. Revisión de indicadores. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de manera general o particular y de forma preventiva, realizará la revisión anual de los indicadores a que se refiere la presente ley, considerando la información financiera aportada a través del Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO) o el instrumento que haga sus veces, que permita evidenciar la existencia de razones de fuerza mayor, caso fortuito o excepcionales que justifican el incumplimiento de los indicadores por causas ajenas a la gestión de la administración territorial.

Para este efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, definirá una metodología, que garantice la transparencia en la evaluación y ajuste de los indicadores, considerando, entre otros, los siguientes criterios:

1. Comportamiento del ciclo económico
2. Cambios por producto de choques exógenos
3. Contextos inflacionarios
4. Cambio en la naturaleza, composición o destino de los ingresos corrientes.
5. Necesidades justificadas de incremento de objetos de gasto

Artículo 8°. Superávit Primario de las entidades territoriales y sus descentralizadas. Para efectos de la presente ley, se entiende por Superávit Primario aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial.

Artículo 9°. Marco Fiscal de Mediano plazo para Entidades Territoriales. Modifíquese el Artículo 5 de la Ley 819 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 5. Marco Fiscal de Mediano Plazo para entes territoriales. Anualmente, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo un Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Dicho Marco se presentará antes del 10 de octubre de cada vigencia fiscal, o a más tardar en el mismo periodo en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto y debe contener como mínimo:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4° de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5° de la Ley 179 de 1994.
- b) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 8° de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad.
- c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución.

- d) El informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública.
- e) La estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior y el impacto de los ajustes tributarios que se proyecta efectuar durante el periodo de gobierno.
- f) Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que afectan o puedan afectar la situación financiera de la entidad territorial.
- g) El costo fiscal de las ordenanzas o acuerdos sancionados en la vigencia fiscal anterior.
- h) El incremento esperado en el recaudo de los ingresos propios como resultado de las medidas de esfuerzo fiscal a implementar por la entidad territorial.
- i) El análisis de la situación financiera de las entidades del sector descentralizado que incluya como mínimo el análisis del pasivo de las entidades descentralizadas y su impacto contingente en el resultado de los indicadores de las normas de responsabilidad fiscal territorial, y determinar y cuantificar las acciones que la entidad territorial prevea ejecutar para mitigar los riesgos, mantener el equilibrio financiero de dichas entidades y evitar su impacto en las finanzas del sector central de la entidad territorial.
- j) evaluación y seguimiento del comportamiento de las vigencias futuras y sus efectos sobre la senda del balance primario de cada vigencia.

Parágrafo 1°. El Marco Fiscal de Mediano Plazo de las entidades territoriales deberá contener la descripción de las estrategias, instrumentos, medidas, costos y tiempos para garantizar su cumplimiento. Los concejos municipales y asambleas departamentales al aprobar el presupuesto y el plan de inversiones del plan de desarrollo deberán asegurarse de que éstos sean consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial.

Artículo 10. Normas orgánicas. Las disposiciones contenidas en la presente ley son normas de carácter orgánico.

Artículo 11. Acceso público a la información fiscal territorial. Con el fin de fortalecer la transparencia fiscal y la rendición de cuentas, las entidades territoriales deberán publicar, de forma actualizada y accesible, la siguiente información:

- a) Los informes de ejecución presupuestal, discriminando ingresos, gastos, deuda, vigencias futuras y provisiones;
- b) El cumplimiento de los indicadores definidos en la regla fiscal territorial, según lo establecido en esta ley;
- c) El Marco Fiscal de Mediano Plazo y sus actualizaciones;
- d) Los conceptos emitidos por los CONFIS territoriales sobre vigencias futuras. Esta información deberá estar disponible en el portal web oficial de la entidad territorial, y en una plataforma centralizada habilitada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La publicación debe realizarse al menos cada seis (6) meses, en formatos abiertos, reutilizables y descargables.

Artículo 12. Límites para el uso de los recursos del Sistema General de Regalías. Durante el bienio 2025-2026, las instancias competentes podrán aprobar proyectos de inversión hasta por el 90% de las apropiaciones presupuestales de ingresos corrientes asignadas mediante la Ley 2441 de 2024. Este límite también aplicará para el uso de los

recursos de las asignaciones presupuestales de ingresos corrientes que establecen los artículos 12 y 167 de la Ley 2056 de 2020.

El 10% restante de las apropiaciones presupuestales de ingresos corrientes asignadas mediante la Ley 2441 de 2024 podrá ser utilizado una vez la Comisión Rectora determine que la proyección de recursos contenida en el presupuesto será compatible con el comportamiento del recaudo, en el tercer semestre de la respectiva bienalidad. La Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuará, en el Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR), el respectivo bloqueo del 10% de las apropiaciones presupuestales por asignación, beneficiario y concepto de gasto. Posteriormente, realizará las liberaciones correspondientes previo concepto de la Comisión Rectora.”

Artículo 13. Sistema de Monitoreo y Control Fiscal Territorial. Créase el Sistema Integral de Monitoreo Fiscal Territorial (SIMOFIT), administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de consolidar la información presupuestal y financiera de las entidades territoriales, monitorear el cumplimiento de la regla fiscal territorial y generar alertas automáticas ante el riesgo de incumplimiento.

El Ministerio de Hacienda podrá establecer mediante resolución la metodología, criterios y periodicidad de reporte y sincronización de datos por parte de las entidades territoriales.

Así mismo, se crearán Unidades Técnicas Regionales de Seguimiento Fiscal con participación del Gobierno nacional, la academia y los entes de control territorial, que brindarán apoyo técnico a las entidades territoriales con riesgo fiscal.

La participación ciudadana se garantizará mediante el Observatorio Ciudadano de la Regla Fiscal Territorial, integrado por personerías, contralorías, veedurías ciudadanas y organizaciones civiles, que deberán emitir reportes semestrales y difundirlos por medios digitales.

Artículo 14. Modifíquese el primer inciso del párrafo del artículo 2 de la Ley 358 de 1997, así:

PARÁGRAFO. El ahorro operacional será el resultado de restar los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales. Se consideran ingresos corrientes los tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales, las participaciones en las rentas de la nación, los recursos del balance, los excedentes financieros y dividendos, y los rendimientos financieros. Para estos efectos, los salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social se considerarán como gastos de funcionamiento aunque se encuentren presupuestados como gastos de inversión. Los excedentes financieros y dividendos computarán para este cálculo únicamente cuando hayan sido efectivamente recaudados en cada una de las dos (2) vigencias fiscales anteriores.

Artículo 15. Modifíquese el artículo 6 de la Ley 358 de 1997, así:

ARTÍCULO 6. Salvo lo dispuesto en el presente artículo, ninguna entidad territorial podrá contratar nuevas operaciones de crédito público cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 120% en el caso de los departamentos y municipios de categoría especial, o cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 100% para el resto de entidades territoriales. Para estos efectos, las

obligaciones contingentes provenientes de las operaciones de crédito público se computarán por un porcentaje de su valor, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y en los reglamentos vigentes.

PARÁGRAFO 1. Contratación de operaciones de crédito público para departamentos de cualquier categoría, y distritos y municipios de categorías especial a segunda, que superen los indicadores. Los departamentos de cualquier categoría, y los distritos y municipios de categorías especial a segunda, que superen los indicadores de que trata el presente artículo, solo podrán contratar operaciones de crédito si se cumplen las siguientes condiciones, y siempre y cuando su relación saldo de deuda/ingresos corrientes no supere el 140%.

Para la celebración de operaciones de crédito en moneda local: demostrar que tienen como mínimo, la segunda mejor calificación de riesgo para operaciones internas de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras, sin que se necesite la suscripción de un plan de desempeño.

Para la celebración de operaciones de crédito externo: que cuenten con autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y demostrar que tienen una calificación de riesgo igual a la de la Nación, sin que se necesite la suscripción de un plan de desempeño.

PARÁGRAFO 2. Contratación de operaciones de crédito público para distritos y municipios de categoría tercera a sexta que superen los indicadores. Los distritos y municipios de categorías tercera a sexta, que superen los indicadores de que trata el presente artículo, solo podrán contratar operaciones de crédito, si se cuenta con autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y suscriben planes de desempeño con las correspondientes entidades financieras.

Artículo 16. Modulación del aporte inicial para vigencias futuras territoriales. En las entidades territoriales, el requisito de apropiar y ejecutar el quince por ciento (15%) de la vigencia fiscal en la cual se autoricen vigencias futuras ordinarias, una vez registrado presupuestalmente el compromiso, podrá cumplirse por un valor inferior al señalado, siempre que dicha modulación se soporte en el cronograma de ejecución física y en el plan de flujo de caja del proyecto de inversión. En todo caso, el menor valor ejecutado no deberá afectar la financiación total del proyecto ni comprometer la capacidad de pago de la entidad en las vigencias fiscales posteriores.

Artículo 17. Modifíquese el inciso 7 del artículo 1 de la Ley 1483 de 2011, así:

Los montos por vigencia que se comprometan por parte de las entidades territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, que respalden gastos distintos a los de funcionamiento o los gastos recurrentes de inversión correspondientes a servicios de vigilancia, aseo, programa de alimentación escolar, cafetería, arrendamiento de inmuebles, digitalización, organización de archivos o custodia documental, se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad presupuestal que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada.

Artículo 18. Vigencias futuras territoriales para la transición de gobierno. Con el fin de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos y asegurar la operatividad administrativa durante el proceso de transición gubernamental, las entidades territoriales podrán autorizar vigencias futuras ordinarias que comprometan el presupuesto correspondiente al primer año del período de gobierno siguiente.

Dicha autorización procederá únicamente cuando los compromisos tengan por objeto servicios de vigilancia, aseo, programa de alimentación escolar, cafetería, arrendamiento de inmuebles, digitalización, organización de archivos o custodia documental. En todo caso, la ejecución de tales compromisos no podrá extenderse más allá del primer trimestre del primer año de la administración entrante, y el valor total de las vigencias futuras autorizadas no podrá superar el veinte por ciento (20 %) del presupuesto aprobado del año en el cual se realiza la autorización, para los gastos de inversión o de funcionamiento, según corresponda.

PARÁGRAFO. La autorización de que trata el presente artículo se podrá realizar en el último año de gobierno y no requerirá la declaratoria de importancia estratégica.

Artículo 19. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
Senador de la República
Coordinador Ponente

CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA
Senador de la República
Coordinador Ponente

AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República
Ponente

DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE
Senadora de la República
Ponente

RICHARD FUELANTALA DELGADO
Senador de la República
Ponente

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ
Senador de la República
Ponente

JUAN FELIPE LEMOS URIBE
Senador de la República
Ponente

ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA
Senadora de la República
Ponente

PAULINO RIASCOS RIASOS
Senador de la República
Ponente