

## LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP) DE LOS ENTES TERRITORIALES (ET) EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN. (ICN)

Carlos E. Naranjo Flórez  
Abogado, Especialista en Derecho Público  
Profesor Universitario

Gran discusión ha generado el proyecto de reforma constitucional de autoría de los senadores Guido Echeverri Piedrahita, Gustavo Moreno Hurtado y Jairo Castellanos Serrano y la ponencia en manos del senador Ariel Ávila, Alianza Verde, que tomó vuelo rápido hasta convertirse, todo parece indicarlo así, en una trascendental reforma constitucional que complace a muchos y atemoriza a no pocos, por los riesgos fiscales, el despilfarro del gasto público ante la ineficiente gestión de los ET, sin hablar del peligro de corrupción cartelizada en las regiones, por incipiente ética de gran cantidad de funcionarios, como también por la falta de los controles efectivos que se requieren ante semejante avalancha. La reforma tuvo proteína necesaria por la evidente inequidad que se viene presentando en la distribución de los recursos, frente al propósito de la descentralización previsto en la constitución, que radica en el hecho que los municipios y los departamentos puedan atender directamente las competencias-gastos en educación, salud, servicios públicos y saneamiento básico. La Constitución de 1.991 fue muy ambiciosa en el logro del traslado de esas competencias para las regiones, así como de los recursos destinados para ello, y fue así como contempló que para el año 2.002 debían ser del orden del 22% de los ICN para los municipios y aproximadamente del 26.5% para el situado fiscal asignado a los departamentos y a los Distritos de Bogotá, Santa Marta y Cartagena, lo que equivalía que para el año 2.003 en adelante, de los ICN debían trasladarse al menos el 48.5% a los entes territoriales para atender los servicios citados, obviamente la nación debía trasladar dichas competencias y debía promover un gran cambio en el modelo regional del país, en una transición que también estaba prevista que se hiciera en el transcurso de al menos 12 años. Nada de eso ocurrió. Para el año 1.998-2000 estalla la crisis fiscal generada por múltiples factores macroeconómicos, que desemboca también en la crisis del sector productivo de la construcción y la ruina de miles de colombianos que perdieron sus inmuebles – crisis del sector UPAC-<sup>1</sup>; el Gobierno Nacional, con base en las sugerencias de los organismos multilaterales decide

---

<sup>1</sup> UPAC son las siglas de Unidad de Poder Adquisitivo Constante, un sistema que se implementó en Colombia en 1972 para calcular el costo de algunos créditos hipotecarios y las cuentas de ahorro y su relación con la inflación.

ponerle un freno a la descentralización y además solicitar un esfuerzo fiscal a los ET, para cambiar las reglas de distribución de los ICN, lo que implicaba modificar los artículos 356 y ss. de la Constitución.

Tuve la oportunidad de ser asesor para esa reforma, con el Ing. Pedro Medellín, de la Federación Colombiana de Municipios; en las mesas de trabajo que se realizaron para el efecto con el GN, siendo ministro de Hacienda Juan Manuel Santos y su asesor el Abog. Sergio Diazgranados, que no siempre fueron pacíficas, se lograron algunos consensos que derivaron en el A.L.01 de 2.001, resaltando el hecho que frente lo que se había acordado y era la posición de la F.C.M., finalmente el Congreso, con la injerencia obviamente del GN., aumentó la contribución del esfuerzo. En efecto, el porcentaje inicial establecido pasó a ser a que *"Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual el de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%."* Y se agregaba que si el crecimiento de la economía -el PIB- superaba el 4%, las PICN se incrementarían en lo que superase dicho incremento, lo que en realidad nunca ocurrió.

En pleno debate del Congreso, el Senador Victor Renán Barco, soporte esencial de las reformas a las finanzas que quisieran pasar por el Congreso para la época, se le ocurrió la genial idea además, para evitar discusiones de los promedios que mencionaba el A.L. que debía fijarse la base sobre la cual se arrancarían el SGP para el año 2.002 el sistema, de allí entonces surge la cifra providencial de repartición a partir del año 2.002 de 10,962 billones de pesos en el texto constitucional, prevista en el Parágrafo Transitorio 1º.<sup>2</sup> Pero ahí no se detuvo la esquilmada para los ET., por cuanto el GN tampoco entregó los reaforos pendientes de pago de los años 2001 y 2.002, 10% de los recursos otorgados para esos años, y pese a que los municipios por intermedio de la FNM reclamaron estos dineros mediante proceso judicial, en sentencia, bajo ponencia de Freddy Ibarra, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, revocó el fallo de primera instancia que los otorgaba, lo que en su momento se consideró

---

<sup>2</sup> **PARÁGRAFO TRANSITORIO 1º.** El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos Corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos.

incluso un prevaricato<sup>3</sup>; se dejaron de obtener así estos importantes recursos para la inversión social; y la cifra no era menor, por cuanto equivalía a \$468.000 millones de pesos de esas calendas.

Pero lo esencial de ese periodo de transición estaba en **PARÁGRAFO TRANSITORIO 3° del A.L. al disponer:** " *Al finalizar el periodo de transición, el porcentaje de los ingresos Corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001.*", lo que nos regresaba a un porcentaje un poco inferior a lo previsto en la Constitución de 1.991, pero no inferior al 47% de los ICN. Pero antes que llegara el año 2.008, nuevamente vino otro zarpazo, ya sin crisis macroeconómica, mediante el A.L. No.4 de 2.007, que suprimió ese parágrafo, a cambio de un pequeño regalito del incremento provisional de las transferencias durante algunos años, en estos términos:

"El artículo [357](#) de la Constitución Política quedará así: *El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. (...)*

**Parágrafo transitorio 1°.***El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%. De tal manera que a partir del año 2.017 se otorga a los entes territoriales el promedio de la variación porcentual de los ICN de los últimos 4 años anteriores, muy inferior a los porcentajes previstos inicialmente del 48.5% aproximadamente en la Constitución del 91 o del 47% en el A.L. de 2.001, con una contribución al saneamiento de las finanzas públicas nacionales excepcional sobre los hombros de la descentralización. Varios estudios han mostrado las consecuencias de esos cambios constitucionales, causada por la desidia de la clase política en realizar a tiempo las reformas de consenso que se requieren para llevar a buen término la descentralización y, por ese medio, paliar en parte las desigualdades*

---

<sup>3</sup> Sentencia del 25 de febrero de 2.015, Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección I

regionales y los desequilibrios sociales del país, como habremos de explicar más adelante.

De conformidad con los estudios del Centro de Investigaciones del Desarrollo de la UN. *"el nuevo sistema que empezó a funcionar en 2002 significó para ese año una disminución poco perceptible, pero que marcaría diferencias muy evidentes a partir de 2005. Para 2007, la disminución de las transferencias a las entidades territoriales significa 1,3 puntos del PIB. En relación con la reforma de 2007, la relación de disminución de participación de las entidades territoriales se mantiene e "induce la pérdida de más de 52,2 billones [pesos de 2006] entre 2008 y 2019 en los ingresos de las entidades territoriales"*<sup>2</sup>. Hoy en día ese cálculo parece ser superior a los 100 billones de pesos, en términos reales, entre lo que había sido previsto en la reforma constitucional del 2.001 y el momento actual. Y si se compara con la visión inicial de los constituyentes del 91 a la fecha, la cifra al menos se doblaría.

"El monto de transferencias bajo el SGP pasó de representar el 5,13% del PIB en 2002, con una tendencia creciente en los años anteriores, a tomar una dirección decreciente y llegar a representar el 3,8% en 2015<sup>3</sup>." Las diferencias así son de marca mayor y van en aumento. El Investigador Augusto Hernández Vidal en un excelente análisis sobre este tema resume que "El presupuesto que ha dejado de transferirse en los últimos años ha sido ejecutado por el Gobierno central y se ha destinado, de acuerdo con los planes de desarrollo correspondientes, a mantener la estabilidad macroeconómica, la financiación directa de obras de inversión en las regiones y la disminución del déficit del Gobierno central. En perspectiva, estos ahorros fiscales sacrifican el Sistema de Protección Social (SPS) si se tiene en cuenta que los recursos del SGP están destinados a cubrir necesidades territoriales en salud, educación y saneamiento básico. Las transferencias territoriales representan casi el 74% de las fuentes de financiamiento de la salud pública en el país; si no se hubiera reformado el sistema de transferencias, en 2001 la cobertura del régimen subsidiado habría incrementado en 6,9 millones de nuevos afiliados. En materia de educación media y básica, se dejaron de matricular 791.317 nuevos estudiantes para 2005 y 1.191.677 para 2006, y las entidades territoriales dejan de recibir \$29,7 billones entre 2008 y 2019<sup>4</sup>." Pero además el Estado central asumió la carga de salud y de educación que no le correspondería en virtud de la concepción original prevista en la constitución de 1.991. **En igual sentido el Centro de Investigación**

---

<sup>4</sup> Hernández Vidal, Augusto, "Orientaciones económicas en la política de transferencias a las entidades territoriales", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 23, 2020, pp. 307-325. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n23.11>.

**para el Desarrollo CID, de la UN,** muestra en un estudio la proyección del sistema para la década de 2.010-2020<sup>5</sup>, la proyección y modificación de ingresos frente al PIB a largo plazo aumenta la brecha y para la década de los años 2.020 hacen más nebuloso este panorama para los ET. Todo este breve resumen nos lleva a concluir, sin ninguna duda, que en buena hora el Congreso toma el toro por los cachos de uno de los problemas estructurales de la Nación, la necesidad de la reforma es incontrovertible frente al fin constitucional de llevar a las regiones el progreso y las competencias esenciales para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, pero a esta iniciativa le han salido críticos de todas las vertientes, con argumentos insoslayables, y sin duda alguna de peso de gran calado para evitar que la reforma sea un desastre. Procederé en resumir todos los aspectos que se han evidenciado, por autores connotados y gran bagaje intelectual<sup>6</sup>, a las cuales añado otras de mi propia cosecha:

1. – Falta por definir las competencias de los diferentes niveles, si bien el proyecto de A.L. provee que no podrá entrar a regir entretanto no exista esta ley de traslado de competencias bien. Y no es tampoco de menor rango el hecho que esta ley va de la mano de la reforma a la salud y la Educación aún en ciernes.

2.- Capacidad institucional para asumir las competencias que actualmente están centralizadas y que deberán ser asumida por las regiones. Vgr. Educación, salud, saneamiento básico, control ambiental, fondo de riesgos, subsidios para población desprotegida, por ejemplo. La capacitación, la estructura administrativa y la demagogia en la elección popular de alcaldes que se estableció en la elección popular de alcaldes y gobernadores, sin exigencias ponderables de cualificación de los elegidos, ponen en calzas prietas este anhelo, que tardaría años en implementarse. De allí que también el complemento necesario está en la hipotética reforma política.

---

<sup>5</sup> “Las transferencias entre el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción territorial del Estado, en Bien-estar y Macroeconomía, Bogotá, U. Nacional, Centro de Investigación para el desarrollo, 2007, pag.129-185.”

<sup>6</sup> Juan Camilo Restrepo, El tiempo 3 de noviembre de 2.004, Pág., 1.10; José Antonio Acampo, El Tiempo. Nov.17/2.024; Nestor Humberto Martínez, El Tiempo, Nov. 17/2024, David Fernando Forero, Portafolio, 15 nov./2024, pág. 15; Luis Fernando Mejía, El Tiempo, 23 de nov./2.024, pág.1.14; Oscar Sanchez, El Tiempo, 23 de nov/2.024, Pág. 1.15, entre otros.

3.- Ausencia de carreras administrativas para los funcionarios de los entes territoriales con adecuada capacitación por intermedio del fortalecimiento territorial del SENA o de las instituciones educativas actualmente serias que existen en el país, a título de ejemplos.

4.- Fracaso actual de las instituciones de control, tanto de la fiscalía, la procuraduría y mucho más aún de las personerías, que se volvieron cómplices de los abusos del poder y de la corrupción regional. Es insoslayable que hacen agua todos los mecanismos de control y requieren de reformas estructurales, que se eluden en el tiempo.

5.- Los anteriores puntos van unidos de una necesaria reforma política de gran envergadura que aumente también la representación de algunas regiones, otorgue mayores competencias a los órganos electivos nuevos que se requieren de representación, control de la financiación de las campañas y procesos ágiles de revocatoria directa al elegido, por lo menos en forma más eficiente, reforma que se hace necesario retomar pero ya con una visión más integral frente a la descentralización.

6.- Crisis institucional en el cumplimiento de normas ciudadanas, en los mecanismos de control policivo, en el cumplimiento de los fallos por intermedio de las inspecciones de policía. Estos funcionarios también son elegidos por factores políticos y requieren de gran capacidad de gestión y conocimiento, siendo muy mediocres los resultados actualmente en la mayoría de los casos, generando una congestión inaudita en todos los municipios del país.

7.- Crisis de actual regionalización. Departamentalización y regionalización que no va de la mano de la optimización de los factores geográficos y de desarrollo, de los grupos humanos establecidos y que generan una ineficiencia de gestión enorme, con un aumento del gasto extraordinario. Muchos pregonan por el fortalecimiento de los departamentos y no una reforma municipalista, pero lo que en realidad se requiere es lograr la regionalización como forma de entidad territorial y con nuevos cuerpos colegiados de representación. En solo temas de movilidad, comunicaciones, protección ambiental, atención del riesgo, por ejemplo, los exabruptos afloran y evitan la eficiencia que el desarrollo del país requiere. Ya es hora que todos los informes que decantan esta necesidad sean puestos en el orden del día de la discusión y que nuestros políticos inicien la discusión.

8.- La reforma va también de la mano de una reforma fiscal territorial, no hay derecho a que la última reforma fiscal territorial se remonte a la Ley

14 de 1.983. Debe pues revisarse con elementos de eficiencia, gestión, armonización con la autonomía local, con modernización de los mecanismos de cobranza y de gestión del gasto y nuevamente, valga la redundancia, con personal idóneo, protegido bajo una carrera administrativa seria.

9.- Uno de los mayores impactos de la descentralización va dirigida a la Educación de los colombianos, aumentándose el gasto del actual 1.7% del PIB posiblemente al 3% inclusive para la década de 2.040. Como aumentar, cobertura y calidad dentro del concepto de gratuidad de la educación ? Cómo controlar la calidad de la educación a nivel regional, con estándares nacionales ? Cómo otorgar una educación de pensamiento complejo, multisectorial o de culturas diferentes, teniendo en cuenta la región?. Obviamente se requiere también de la reforma del sistema Educativo para llevar estos logros a la región con los recursos que tendrían los entes locales para el efecto.

10.- Un punto menor, pero no menos importante, es la consideración de la flexibilización de los cuantías de los gastos de participación en los servicios esenciales que habrán de descentralizarse, por cuanto resulta conveniente no establecer valores porcentuales fijos de los ICN, sobre todo no es conveniente hacerlo con el gasto para educación, salud o saneamiento básico, en la medida que son variables las condiciones de su provisión y consecución.

En fin, la descentralización que tanto anhela el país entra por la puerta de atrás, generando enormes dudas, grandes incertidumbres frente a la estabilidad fiscal, pero es bienvenida la discusión y sobre todo, lanza al espacio un gran mensaje: se requiere unidad nacional para lograr que la descentralización – como un sistema complejo y no dispar o aislado, termine en el mejoramiento de la calidad de vida de todos los colombianos. Así pues, necesitamos CONSENSOS NACIONALES, porque no se trata de ideología y de posiciones partidistas, se trata del progreso, del bienestar, de la eficiencia, de una mejor calidad de vida, de protección de nuestro país en sus recursos, de una mejor adaptabilidad frente al cambio climático, en fin, un mejor futuro para todos los colombianos y eso solo se logra con una visión integral de lo que significa la descentralización. Soñar que los políticos finalmente se pongan serios y dejen de pensar en sus intereses individuales para repensar la estructura moderna que el país se merece, puede ser distópico, pero vale la pena seguir soñando.

Bogotá, Noviembre 20 de 2.024.

Carlos E. Naranjo Florez.