

Bogotá D.C., viernes, 11 de octubre de 2024

DG

Al responder cite este Nro.
20243101185681

Honorable Senador
ARIEL FERNANDO ÁVILA MARTÍNEZ
Senado de la República
Congreso de la República
Carrera 7 No. 8 – 68, Edificio Nuevo del Congreso
ariel.avila@senado.gov.co
Bogotá D.C.

Asunto: Concepto Proyecto de Acto Legislativo 018 de 2024 Senado – 437 de 2024 Cámara “por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. Radicado DNP nro. 20243100151753.

Respetado Senador,

En atención a la importancia del trámite legislativo del Proyecto de Acto Legislativo 018 de 2024 Senado – 437 de 2024 Cámara “por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”; se presenta concepto técnico y jurídico en el marco de lo dispuesto en el Decreto 1893 de 2021¹, el cual se desarrolla a través de la siguiente estructura:

I. Antecedentes del Proyecto de Acto Legislativo.

El 16 de febrero de 2024 fue radicado el Proyecto de Acto Legislativo (PAL) No. 18 Senado y No. 437 Cámara de 2024, “*Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”. A la fecha, el PAL ya fue aprobado en primer debate de segunda vuelta el 18 de septiembre de 2024 y continuará su trámite en Congreso.

De conformidad con lo señalado en la ponencia para segundo debate de segunda vuelta, este proyecto de acto legislativo “*busca fortalecer la autonomía territorial, estableciendo que el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios represente mínimo el 46,5 por ciento de los Ingresos*”.

¹ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

Dirección: Calle 26 # 13 – 19 Bogotá, D.C., Colombia **www.dnp.gov.co**

Conmutador: 601 3815000

Línea gratuita: PBX 601 381 5000 - 01800121221



Corrientes de la Nación, a llegar a los 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la presente propuesta legislativa; para este efecto, se busca modificar los artículos 356 y 357 de la Constitución Política”².

Al respecto, informa el ponente que “*este proyecto de acto legislativo busca recuperar el espíritu original del artículo 1° de la Constitución Política de 1991, en especial la parte que describe a nuestro país como una República descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales*”³. A juicio de los autores del PAL, “*este espíritu se perdió con los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, que “recentralizaron” al país*”⁴.

A su vez, los autores del PAL señalan que “*la Constitución de 1991 estableció que el situado fiscal debía llegar a ser el 24,5 por ciento de los ICN, y que las participaciones municipales debían llegar a ser el 22%. Se establecieron unas destinaciones específicas por sectores, privilegiando la educación y la salud, donde el mecanismo de asignación era primero geográfico y luego sectorial. Sin embargo, esto fue modificado a través del acto legislativo 01 de 2001 y el acto legislativo 04 de 2007*”⁵.

En consideración a lo anterior, y sin perjuicio del concepto que puedan llegar a emitir los respectivos sectores competentes, desde el DNP presentamos las siguientes observaciones frente al PAL 018, objeto de estudio:

II. Comentarios generales

- Se debe tener en cuenta que **la distribución de competencias y recursos entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales no se relaciona únicamente con los recursos del SGP.**
- El PAL incorpora asuntos que involucran aspectos más amplios que deberían articularse con una nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), los códigos de régimen departamental y municipal y la normativa vigente.
- Hay aspectos de la propuesta que no son claros y no son coherentes entre la redacción de la norma y su justificación. El PAL no incorpora realmente criterios geográficos, sino que se basa en la división político-administrativa y persiste en la utilización de las categorías presupuestales de la Ley 617

² Proyecto de Acto Legislativo 018 de 2024. Exposición de motivos. Ponencia segundo debate segunda vuelta. H.S Ariel Ávila.

³ Constitución Política. Artículos 1, 287, 298 y 311.

⁴ Proyecto de Acto Legislativo 018 de 2024. Exposición de motivos. Ponencia segundo debate segunda vuelta. H.S Ariel Ávila.

⁵ Idem.



- de 2000, lo cual no es una aproximación técnica que reconozca la heterogeneidad de las Entidades Territoriales.
- A lo largo del articulado propuesto se utiliza la referencia a territorios indígenas, a entidades territoriales indígenas (“ETI”), y a entidades beneficiarias de forma separada. Sin embargo, en uno de los apartados del artículo 356 propuesto se hace referencia de manera exclusiva a departamentos, distritos y municipios, excluyendo a las ETI. En este sentido, la propuesta de acto legislativo no es coherente ni consistente y su redacción, por ende, es inconveniente ya que puede acarrear dificultades en el funcionamiento del SGP, se sugiere utilizar el mismo termino en los diferentes apartes, por ejemplo, Entidades Territoriales (que incluye las denominadas en el Artículo 286 de la Constitución Política).
 - La propuesta de acto legislativo incluye múltiples criterios para la focalización, priorización y distribución de los recursos (número de habitantes, municipios PDET, priorización de la asignación de propósito general, sectores y categorías, entre otros) generando diferencias entre los criterios propuestos de los mismos incisos. Al respecto, es necesaria la uniformidad y consistencia de las disposiciones, de modo que los criterios resulten claros y no complejicen el actual sistema.
 - Se plantea establecer “mecanismos de gradualidad, diferenciación territorial y acompañamiento técnico” sin embargo, dentro del marco jurídico actual no se establece un principio de gradualidad.
 - La fórmula de crecimiento actual del SGP, en función del crecimiento de los ICN, permite que haya mayor consistencia entre las finanzas de la Nación y de las Entidades Territoriales.

III. Análisis económico y fiscal.

A. Contexto.

En comparación con las economías de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y con muchos otros países, Colombia muestra uno de los niveles más altos de desigualdad regional en términos de PIB per cápita. En 2022, Colombia se convirtió en el país más desigual de la región: Gini de 0.54.

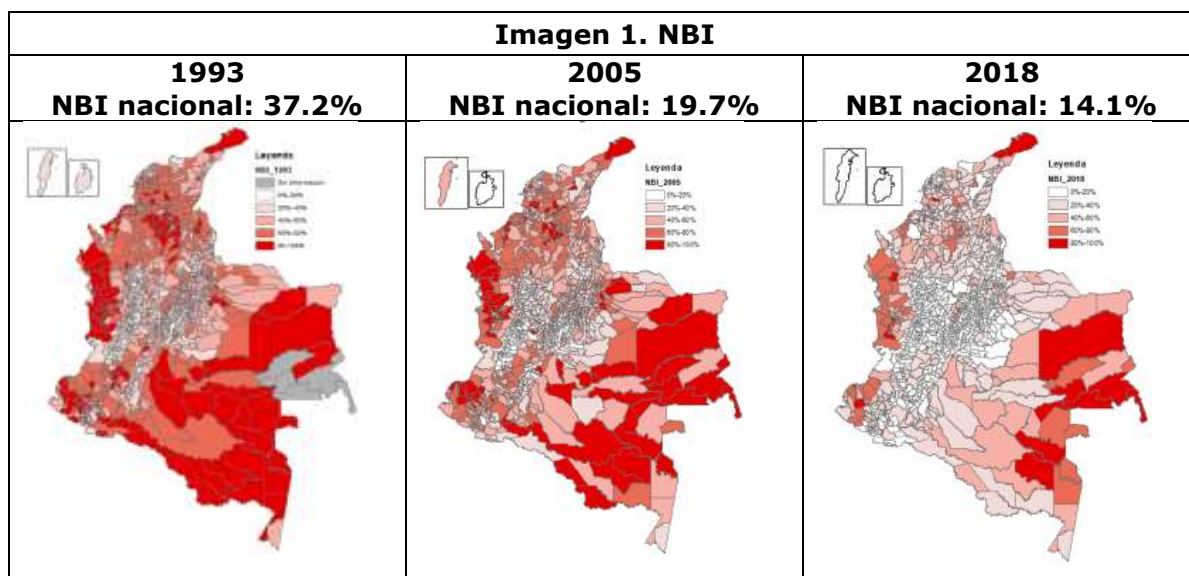
El PND 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida” sienta las bases para una transformación de las políticas públicas, y nuevamente pone en la agenda la necesidad de pensar el desarrollo desde una visión regional y territorial, donde los contextos son relevantes en la comprensión de las dinámicas socioculturales y económicas que determinan las formas de ocupación, las actividades productivas y el relacionamiento de sus pobladores.



En este sentido, el “Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua”- OTAA y la “Convergencia Regional” son dos de las cinco transformaciones que integran el PND. La primera, se orienta a la apropiación de las potencialidades de la actividad económica en el suelo urbano y rural. La segunda, hace referencia al proceso de reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país, que se logra al garantizar acceso a oportunidades, bienes y servicios. Para esto, es necesario fortalecer vínculos espaciales y poblacionales a diferentes escalas y promover un empoderamiento de los gobiernos locales, que permita la integración socioeconómica, ambiental y productiva.

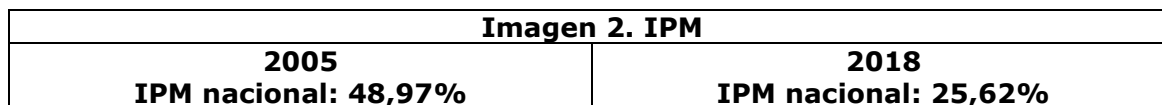
➤ **Indicadores socioeconómicos**

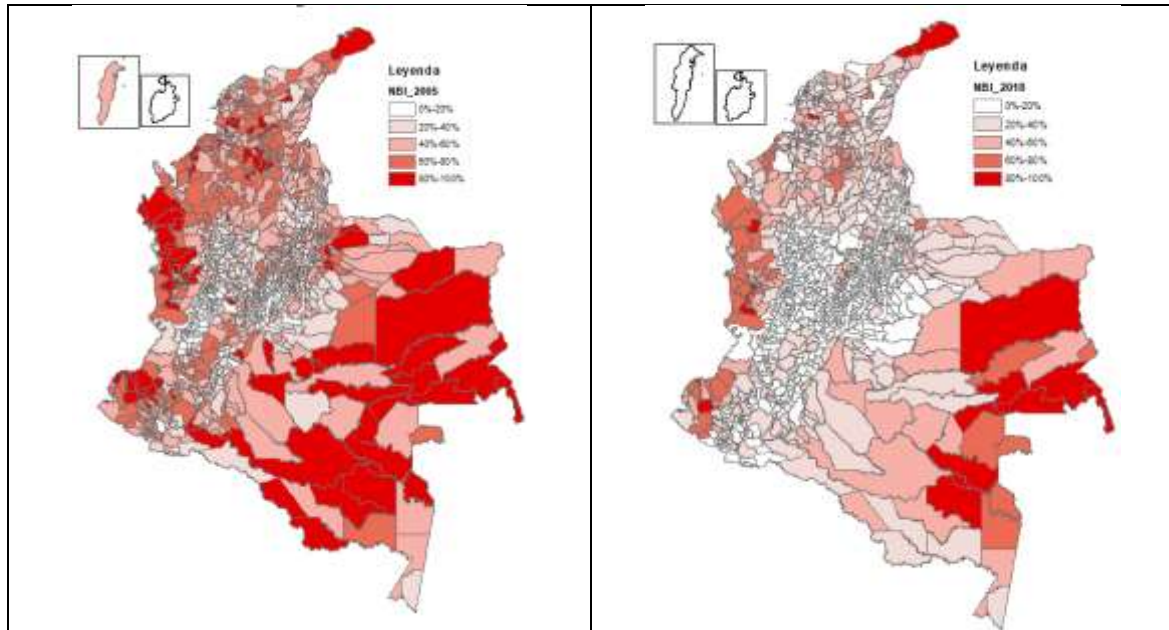
Entre 1993 y 2018 la incidencia de NBI bajó de 37,2% a nivel nacional, a 14,1%. No obstante, muchos municipios permanecen con niveles superiores al 80% (18 municipios y ANM) (ver imagen 1).



Fuente: Elaboración propia con base en información del DANE. Dirección de Estudios Económicos - DNP.

De lo anterior, se evidencia que persisten enormes brechas entre municipios, departamentos y al interior de ellos, acentuando las diferencias verticales entre el centro y la periferia, y otras horizontales, entre los mismos niveles de gobierno (ver imagen 2).





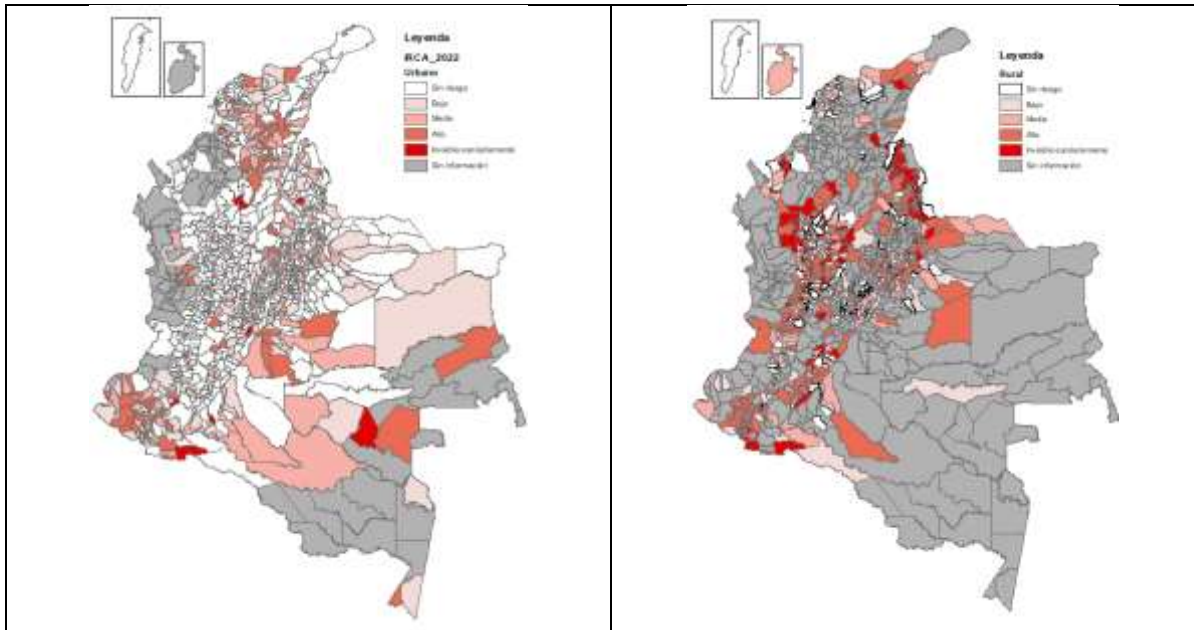
Fuente: Elaboración propia con base en información del DANE. Dirección de Estudios Económicos - DNP.

También, se puede observar que, en 2022, el porcentaje de pobreza multidimensional fue del 12,9% a escala nacional, mientras que en las cabeceras municipales correspondió al 8,7% y para centros poblados y rural disperso al 27,3% (DANE, 2023). Mostrando un avance significativo, pero al mismo tiempo la necesidad de seguir invirtiendo sobre todo en las áreas que presentan la mayor incidencia.

De esa información, se evidencia que el 82% de los municipios del país se encuentran en el promedio nacional de pobreza, y dentro de estos 281 municipios tienen incidencia de pobreza dos o más veces por encima de la media nacional (DNP, 2023). Los departamentos con mayor incidencia de pobreza son Vichada, Vaupés, Guainía, La Guajira y Chocó (ver imagen 3).

| Imagen 3. Índice de riesgo de la calidad del agua (IRCA) | |
|---|-----------------------|
| 2022 Urbano | 2022 Rural |

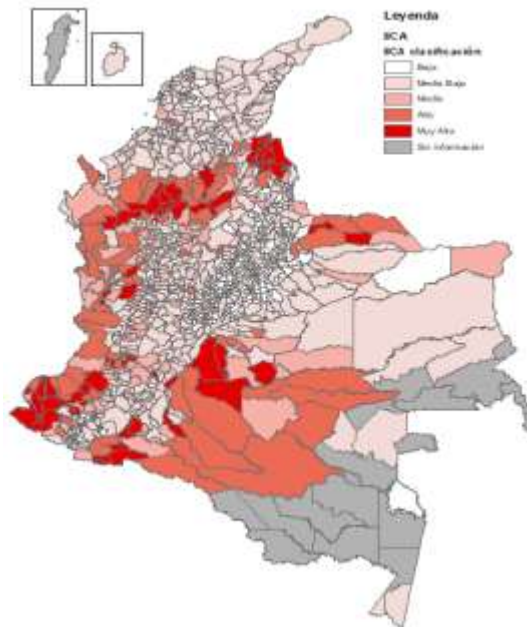




Fuente: Elaboración propia con base en información de la Dirección de Desarrollo Urbano- DNP.

A su vez, debe tenerse en cuenta la interrelación del contexto socioeconómico del país con el contexto de conflicto armado que requiere atención prioritaria, a continuación, se presenta el mapa del índice de incidencia del conflicto armado en Colombia en 2021 (ver imagen 4).

Imagen 4. Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA). 2021



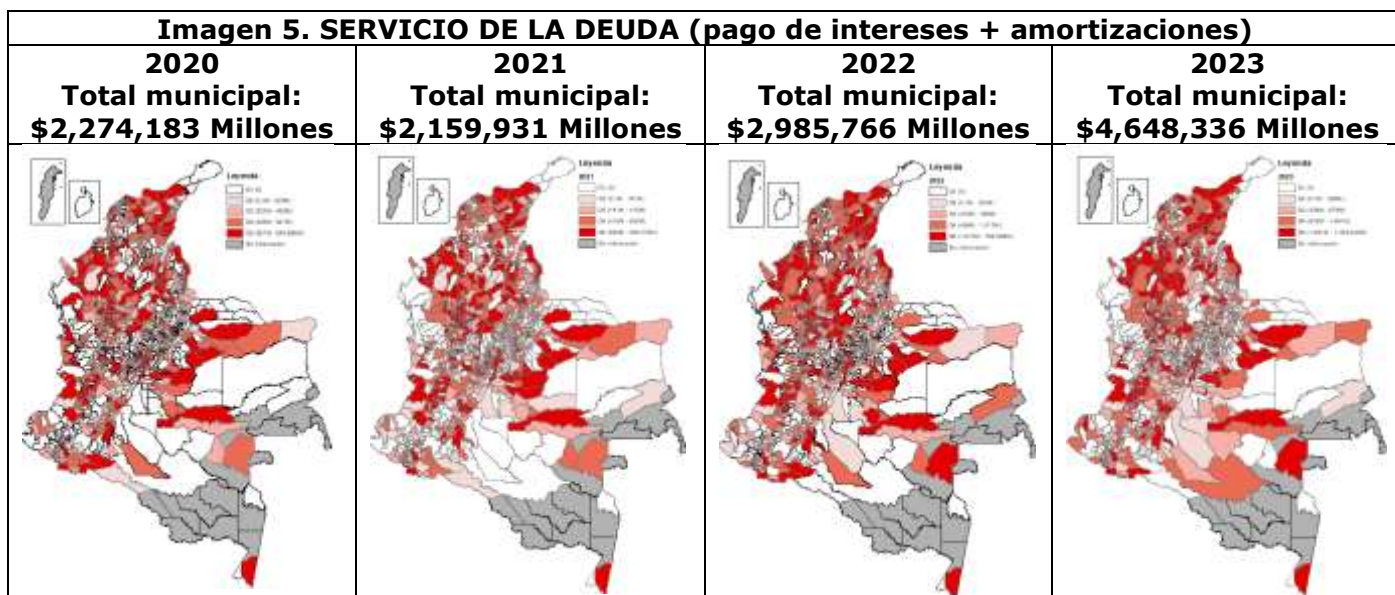
Fuente: Elaboración propia con base en información del DGDDHHP-DNP.



➤ **Inflexibilidades del gasto**

Avanzar en descentralización y fortalecer la autonomía de los gobiernos subnacionales es un importante reto para el país, sin embargo, Colombia aún no es sostenible en cuanto a generación de ingresos para su funcionamiento.

i. Servicio de la deuda (ver imagen 5)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Subdirección de Fortalecimiento Fiscal- DNP

ii. Deuda Nacional

Existe una disminución de la deuda neta tras el significativo endeudamiento en el que incurrió la Nación para enfrentar la pandemia del Covid-19, como se puede evidenciar a continuación (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Deuda neta del Gobierno Nacional Central 2019-2024 (% del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM - MHCP.
 Nota: *Cifras proyectadas.

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024.



De acuerdo con el último Marco Fiscal de Mediano Plazo-MFMP, publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en 2023 la deuda neta del Gobierno Nacional Central (GNC) fue del 53,8% del PIB, significativamente inferior a la del año 2022, gracias a la evolución positiva de los ingresos fiscales y a la apreciación de la tasa de cambio experimentada al cierre del año. **Para 2024, se espera un leve crecimiento del nivel de deuda, estimando que se ubique en 55,3% del PIB** -inferior a los pronósticos realizados en el MFMP 2023 y en el Plan Financiero-. Finalmente, **para el año 2025 se estima que la deuda neta se ubique en 56.5% del PIB.**

En el mediano plazo, **se espera que la deuda neta del GNC incremente gradualmente hasta un máximo de 56,7% del PIB en 2028**, desde donde retornará a su senda decreciente hasta alcanzar un valor cercano al ancla en **2035 (55,4% del PIB)**. Lo anterior, teniendo en cuenta que se espera una acumulación de superávits primarios que permitirán la estabilización de la deuda en niveles cercanos al ancla de endeudamiento.

Si bien, la sostenibilidad de la deuda es fundamental para la construcción y evaluación del escenario fiscal, los análisis del MFMP 2024 reflejan la existencia de riesgos por la divergencia de las variables macroeconómicas o la falta de cumplimiento en las metas de la Regla Fiscal que podrían alejar la senda de deuda de su convergencia al ancla de 55% del PIB. Además, es importante tener en cuenta que la deuda está sujeta a los riesgos asociados con las tasas de interés, el tipo de cambio y la inflación.

Mantener la deuda neta cerca del ancla implica que cualquier aumento en los recursos destinados al Sistema General de Participaciones (SGP) inevitablemente resultará en recortes a la inversión, debido a la alta inflexibilidad del gasto del gobierno central. Esto podría tener efectos adversos en variables macroeconómicas, como el crecimiento económico.

B. Impacto fiscal

De acuerdo con las proyecciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el período 2025 – 2035, el SGP aumentará de \$67,9 billones en 2024 a \$174.3 billones en 2035. Este aumento implica una mayor participación en los ingresos corrientes de la Nación del SGP, la cual pasaría de 26.1% en 2024 a 29,6% en 2035. Ello a su vez es consistente con una inversión clasificada en términos fiscales de \$36.2 billones a \$68,4 billones entre 2025 y 2035.

De aprobarse el proyecto de Acto Legislativo, es decir aumentar la participación al 46,5%, implicaría elevar gradualmente el SGP desde 1.0% adicional entre 2025 y 2026 hasta 16.4% adicional en 2035 frente al escenario previsto en el MFMP. En términos de recursos implicaría aumentar en \$3.6 billones adicional a lo que

Dirección: Calle 26 # 13 – 19 Bogotá, D.C., Colombia **www.dnp.gov.co**

Conmutador: 601 3815000

Línea gratuita: PBX 601 381 5000 - 01800121221

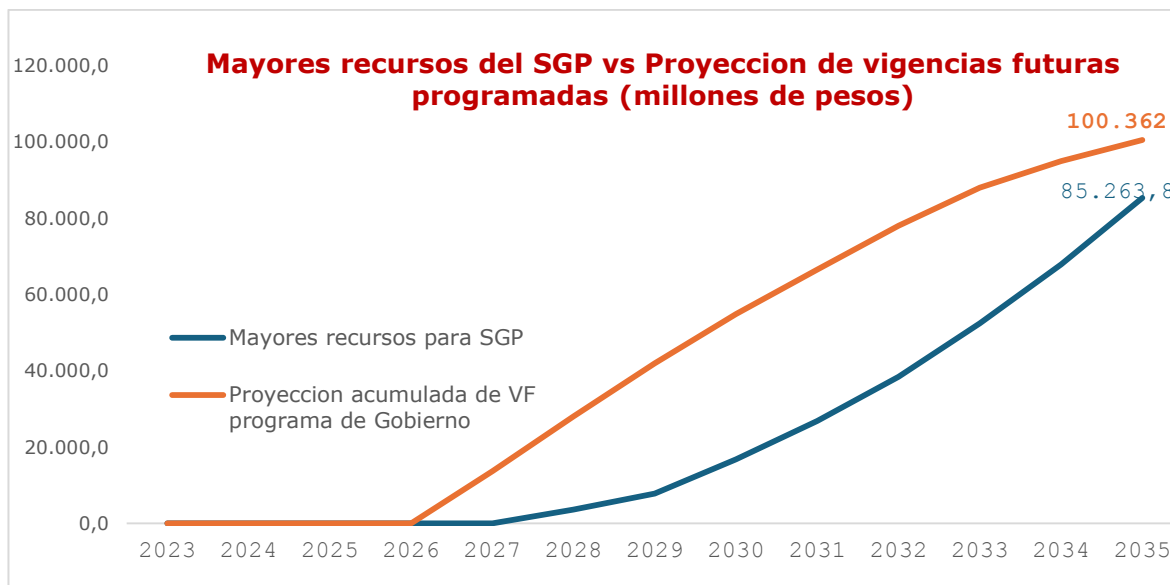
DNP

Firmado
digitalmente



tiene el MFMP en 2027, hasta alcanzar la cifra de \$85,3 billones en 2035, lo cual equivale al 85% de las vigencias aprobadas a la fecha que amparan proyectos en los sectores de transporte, vivienda social, inclusión social, Fiscalía entre otros (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Comparativo impacto fiscal Acto legislativo vs Vigencias Futuras aprobadas



Fuente: DNP-DEE. Octubre 2024.

Este aumento, comenzaría en 0.2% del PIB en 2027 y se elevaría a 2.6% del PIB en 2035, lo cual equivale al 40.1% del impuesto a la renta o al 43% del recaudo total del IVA que se cobra en la actualidad.

El proyecto de Acto Legislativo del SGP, además de elevar la participación en los ICN al 46,5%, plantea que ante choques internos y externos en la economía que reducen el recaudo de impuestos y en general de los ingresos corrientes, se debe garantizar que, el SGP a las regiones se mantenga en pesos constantes.

En un ejercicio hipotético, teniendo en cuenta los choques que han tenido que soportar la economía, los ingresos corrientes pueden verse afectados debido a una posible recesión o una crisis como la de finales de siglo; para ello, asumimos una caída de 12% en los ICN en 2031 y de 6.1% en 2032. Esto implicaría que en el 2031 la nación tendría que asumir un costo fiscal de \$11,8 billones (0,5% del PIB) y de \$8,8 billones (0,3% del PIB) en 2032 (Gráfica 1). Lo anterior haría inviable la sostenibilidad de los programas y proyectos de la Nación, lo cual pondría en riesgo la garantía del acceso a derechos, incluso fundamentales, que hoy están a cargo del Gobierno Nacional.

Dirección: Calle 26 # 13 – 19 Bogotá, D.C., Colombia www.dnp.gov.co

Conmutador: 601 3815000

Línea gratuita: PBX 601 381 5000 - 01800121221

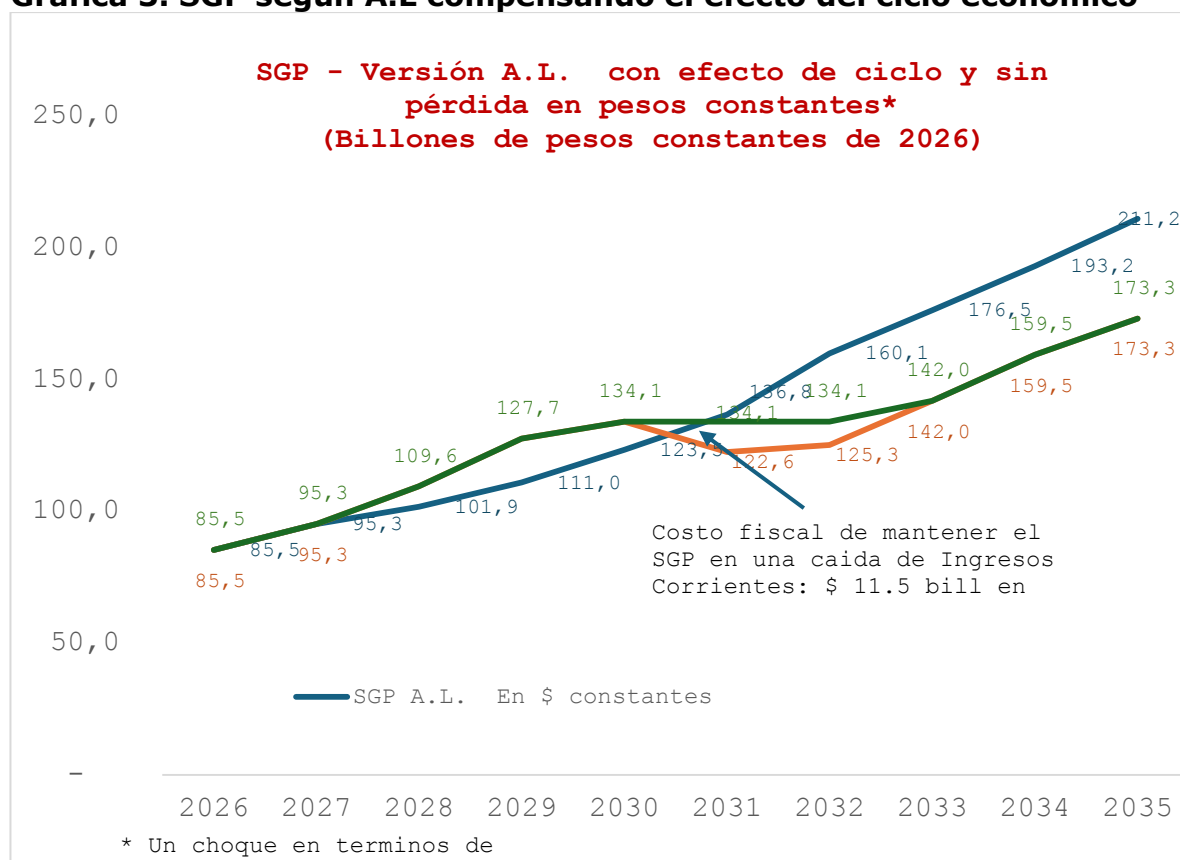
DNP

Firmado digitalmente



Conforme a la reforma propuesta, el Gobierno Nacional tendría que asumir la totalidad de los riesgos macroeconómicos derivados de choques externos, de fluctuaciones en el tipo de cambio, para garantizar el poder adquisitivo del SGP para las regiones. Esta propuesta equivale a combinar la fórmula inicial que hizo insostenible la financiación de las transferencias a los departamentos y municipios, establecida en su momento en los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 donde la nación asumió el riesgo macroeconómico de financiar el SGP. Así las cosas, en la nueva versión hace aún más inviable la financiación del Estado como un todo (ver gráfica 3).

Gráfica 3. SGP según A.L compensando el efecto del ciclo económico



Fuente: DNP-DEE con base en el MFMP 2025 - 2035.

IV. Comentarios frente al articulado propuesto.

A. Respecto a la propuesta de artículo 356 de la Constitución Política.

Dirección: Calle 26 # 13 - 19 Bogotá, D.C., Colombia www.dnp.gov.co

Conmutador: 601 3815000

Línea gratuita: PBX 601 381 5000 - 01800121221



En primer lugar, en el texto propuesto se hace referencia a territorios indígenas y a entidades territoriales indígenas (ETI). Al respecto, se señala que el uso indiscriminado de estas denominaciones resulta inconveniente, especialmente a nivel constitucional, en atención a los desarrollos del artículo 56 transitorio, que pone en funcionamiento los territorios indígenas y a la necesidad de la reglamentación en una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial del artículo 329 de la Constitución Política para la creación y funcionamiento de las ETI.

De acuerdo con lo anterior, se puede decir que, si los territorios indígenas corresponden a nuevos beneficiarios, implicaría un cambio a la naturaleza del SGP, cuya razón es la atención de los servicios a cargo de las ET. Si bien los territorios indígenas tienen algunas competencias diferenciadas de las propias de las ET (razón por la cual se les reconoce la asignación especial), el alcance de estos no son los de una ET. Adicionalmente, no se debe perder de vista que, sin perjuicio de su carácter especial, los territorios indígenas (que no se han constituido como ET) hacen parte de las entidades territoriales, y en tal sentido son beneficiarios de los recursos del SGP como parte de la jurisdicción de estas.

De otra parte, no es claro por qué se reemplaza el término “servicios” por “competencias”, dicho reemplazo no es consistente a lo largo del articulado, dado que en el mismo inciso se indica que el SGP financiará servicios a cargo de los Departamentos, Distritos, Municipios y las ETI.

También, el artículo propone la priorización de la asignación propósito general, sin embargo, esta referencia se considera imprecisa como criterio de priorización ya que no corresponde a un sector, sino que constituye una bolsa de recursos de inversión de autonomía territorial. Adicionalmente, el texto no indica la forma en la que se realizaría esta priorización.

Ahora bien, respecto a la distribución de las destinaciones, que se plantea será reglamentada por la ley, indica que se hará de acuerdo con las competencias, los sectores y “propósitos de equidad territorial”, sin definir a qué corresponde con exactitud. De igual manera, se incluyen múltiples criterios de asignación y priorización que no se definen claramente y podrían convertirse en inflexibilidades o presentar conflictos entre las mismas.

Frente a la incorporación del concepto de “derecho”, a la vez que se mantienen los de “servicio” y de “competencia”, se considera problemática al no contribuir a la coherencia del texto y no tener en cuenta las implicaciones de usar cada uno de estos conceptos en la Constitución, en particular el término derecho puede tener implicaciones no dimensionadas que impacten la magnitud del gasto.

Además, se establecen tres posibles asignaciones del SGP a sus beneficiarios, **por competencias, por asignación sectorial y por asignación territorial**, lo cual



complejiza el Sistema. En consecuencia, no se dan líneas claras frente a la manera en la que se realizaría la distribución de los recursos. Tampoco se indica si el monto mínimo asignado relacionado con la apropiación de la vigencia fiscal anterior se mide en términos reales o nominales, y tampoco se incluye la Asignación Especial, en particular la de Resguardos Indígenas, que no puede tener carácter de regresividad.

Respecto al párrafo 2, se propone la inclusión de la priorización de municipios PDET, de municipios de menos de 25.000 habitantes, de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, los de prevalencia ambiental, densidad étnica poblacional y la ruralidad. Estos criterios de distribución se consideran inadecuados dado que, incorporan variables de diferente índole, poblacionales, territoriales y ambientales, categorías de la Ley 617 de 2000 y municipios PDET. Sobre esto último, se considera que estas clasificaciones fueron creadas con otros objetivos específicos distintos a lo relacionado con el SGP y, adicionalmente, no están suficientemente relacionados ni justificados para los fines del artículo en la Constitución. Adicionalmente, al mantener las categorías de la Ley 617 de 2000, no se es congruente con la exposición de motivos ni con el reconocimiento de la heterogeneidad de las entidades territoriales.

Al respecto, es importante señalar que el DNP, en cumplimiento de sus competencias y en atención a lo definido en el artículo 40 del Plan Nacional de Desarrollo, Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026, Ley 2294 de 2023, adoptó, mediante la resolución 005 de 2024, la metodología para la identificación de tipologías de entidades territoriales orientada al reconocimiento de capacidades y se determinan las tipologías para la vigencia 2024. Es de resaltar que las tipologías planteadas se actualizarán anualmente por parte del DNP, y podrán ser insumo para la focalización de políticas públicas y de asistencia técnica diferenciada por parte del Gobierno nacional, para la asunción de competencias y demás aspectos previstos en las normas vigentes.

Respecto al numeral 3 del párrafo 2, se recomienda unificar lo señalado en los numerales 3 y 4 con la establecido en el inciso de la estrategia de monitoreo que señala al gobierno; toda vez que, no es consistente y no queda claro si dicha estrategia será emitida por medio de decreto del Gobierno o estará en la ley.

B. Respecto a la propuesta de artículo 357 de la Constitución Política.

Se debe tener en cuenta que la fórmula de crecimiento actual del SGP, en función del crecimiento de los ICN, permite que haya mayor consistencia entre las finanzas de la nación y de las entidades territoriales. Adicionalmente, por ser un promedio móvil, suaviza las fluctuaciones bruscas de los ICN, lo cual da mayor estabilidad a las finanzas territoriales y de la Nación, haciendo partícipes a ambos



niveles de dichas fluctuaciones. Establecer que en ninguna circunstancia los recursos del SGP podrán decrecer, generará problemas fiscales para la Nación, en los términos en los que se señaló en el análisis de impacto fiscal del presente oficio, pues toda la carga de una posible disminución de los ICN recaería sobre la Nación.

Esto se puede evidenciar al revisar el comportamiento del SGP en la vigencia 2020; en efecto, debido a la crisis sanitaria generada por el COVID-19, el recaudo de ICN presentó una disminución del -13,4%. De haber tenido un esquema fijo de participación sobre los ICN, el total de la caída en el recaudo se habría trasladado a la Nación, como se ha señalado previamente, poniendo en riesgo la prestación de servicios a cargo del Gobierno nacional, y por consiguiente el acceso a derechos fundamentales de la población.

Por otro lado, el criterio de municipios menores de 25 mil habitantes para ser beneficiario de la bolsa de 17% para propósito general ha afectado programas y proyectos de los municipios que superan dicho umbral, teniendo en cuenta que las proyecciones de la población del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) generan recurrentemente que un conjunto pequeño de municipios deje de participar en esta bolsa. Este criterio no reconoce las realidades de las capacidades fiscales de las entidades territoriales, se recomienda que las reglas sobre la distribución de los recursos a otros sectores diferentes a los priorizados (propósito general) se desarrollen en la ley, donde se defina un esquema que integre criterios de entrada y salida menos rigurosos, buscando proteger las entidades territoriales que dependen de estos recursos. **En tal sentido, se observa necesario eliminar el inciso que hace referencia a " propósito general", así como la mención a este en el resto de articulado.**

El criterio de transición propuesto en el parágrafo 2 no es equitativo ni solidario, toda vez que las ET que aumentaron su población, y en consecuencia necesitan más recursos para cumplir con la prestación de servicios a su cargo, deben soportar la carga de aquellos que reducen su población, pero que seguirán recibiendo los mismos recursos. No se estaría reconociendo la realidad del territorio y se asignarían recursos por población inexistente y condiciones de pobreza que no aplicarían.

Por otra parte, la última parte del parágrafo señala que de ninguna forma las entidades territoriales podrán recibir menos de lo que actualmente reciben, esto no sería una medida transitoria sino permanente, y no permitiría nunca distribuir conforme a las condiciones reales de las ET; situación que podría presentar casos de alta distorsión e inequidad en la distribución.

DNP

Firmado
digitalmente

Dirección: Calle 26 # 13 – 19 Bogotá, D.C., Colombia **www.dnp.gov.co**

Conmutador: 601 3815000

Línea gratuita: PBX 601 381 5000 - 01800121221



Adicional a la transición que se establezca respecto a la participación del SGP en los ICN, sería necesario establecer un régimen de transición respecto de: **1.** El esquema de distribución que hoy es desarrollado por la Ley 715 de 2001, la Ley 1176 de 2007, y los decretos reglamentarios correspondientes para cada sector. **2.** La estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realiza con recursos del SGP.

Finalmente, se considera que, la definición del monto a través de un porcentaje en los ICN podría representar dos inconvenientes. El primero, que cualquier esfuerzo fiscal de la Nación para generar nuevos ingresos como reformas tributarias, representaría un aumento del gasto automático en transferencias, restándole capacidad fiscal al Gobierno nacional. El segundo, podría significar que las entidades territoriales, al recibir incremento en sus ingresos con cada reforma tributaria, podrían desatender la generación de rentas propias. Por lo que, si bien es positivo para el fortalecimiento de las finanzas y la autonomía de los territorios que se aumenten las transferencias; se considera que la definición del monto no debe corresponder a un porcentaje de las rentas nacionales, sino a otros criterios que garanticen el aumento real de las transferencias y que, a la vez, estimulen el esfuerzo fiscal propio atendiendo criterios de cierre de brechas.

V. Análisis jurídico.

A. Consideraciones preliminares.

La ponencia del PAL justifica el aumento del SGP argumentando que el constituyente primario de 1991 dispuso un crecimiento progresivo hasta llegar al 46.5% de los ingresos corrientes de la Nación (ICN). Sin embargo, este crecimiento fue modificado por los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, los cuales modificaron la fórmula de distribución para proteger las finanzas nacionales.

Lo anterior, es posible dado que el constituyente de 1991 estableció tres métodos para reformar la Constitución sin imponer límites expresos, es decir, sin cláusulas pétreas⁶, que son: por el Congreso de la República mediante Acto Legislativo, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo⁷. Esto significa que la Constitución es un cuerpo normativo variable y alterable. Por ello, la

⁶ Constitución Política de Colombia. **ARTÍCULO 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

⁷ Constitución Política de Colombia. **ARTÍCULO 155.** Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. (...).



voluntad plasmada a través de los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 es la voluntad del constituyente que se encuentra vigente en nuestra Constitución.

En este contexto, es crucial considerar la doctrina del derecho viviente, establecida por la Corte Constitucional desde la sentencia C-557 de 2001⁸. Esta doctrina permite interpretar las normas en función del contexto actual y la realidad socioeconómica, otorgando un peso significativo a la jurisprudencia y a la doctrina especializada como fuentes del derecho. Esto facilita un análisis crítico que toma en cuenta entre otros los desafíos fiscales del Estado al implementar políticas económicas, garantizando que la Constitución responda a las necesidades y aspiraciones de la voluntad popular.

En este caso, se debe tener en cuenta que, aunque el crecimiento inicial fue propuesto por el constituyente primario, la realidad fiscal actual indica que un aumento hasta el 46.5% no sería sostenible. Así mismo, se reitera que la voluntad del constituyente es la vigente, es decir, la voluntad plasmada a través de los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, que por razones de protección de las finanzas nacionales modificó el crecimiento de la participación del SGP en los ICN. De esta manera, la voluntad del constituyente no es la plasmada en 1991, sino que se debe interpretar de conformidad con el texto constitucional vigente y vinculante, que además es coherente con las condiciones socioeconómicas actuales.

A continuación, se presenta un análisis mediante el test o juicio de sustitución⁹, este juicio es una metodología utilizada por la Corte Constitucional para evaluar la constitucionalidad de las reformas a la Constitución.

B. Juicio de sustitución

El poder constituyente originario tiene como finalidad la creación de una Constitución. Este poder, que reside en el pueblo y representa el ejercicio total del poder político, se caracteriza por su naturaleza fundacional, dado que a través de sus acciones se establece el orden jurídico y la relación de poderes que rigen al Estado. Por esta razón, sus actos no están sujetos a control judicial¹⁰.

⁸ Reiterada, entre muchas otras, en las sentencias C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), C-569 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes), C-987 de 2005 (MP Humberto Sierra Porto) y C-258 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SV Gabriel Eduardo Mendoza; SPV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-418 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa, C-284 de 2015 (MP Mauricio González Cuervo; SV Gloria Stella Ortiz Delgado; AV María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Jorge Iván Palacio Palacio), C-015-18 (MP Cristina Pardo Schlesinger).

⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-1040 de 2005; C-141 de 2010; C - 285 de 2016; C - 272 de 2016; C-160 de 2017; Sentencia C-674 de 2017, entre otras.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-141-10.htm>



En contraste, el poder constituyente derivado, también conocido como secundario o de reforma, se refiere a la facultad que tienen ciertos órganos del Estado para modificar una Constitución existente, pero dentro de los límites establecidos por la propia Constitución. Esto implica que es un poder creado por la Constitución y que se ejerce conforme a las condiciones que ésta impone, lo que lo convierte en un poder derivado, limitado y sometido a controles¹¹.

El constituyente de 1991 en Colombia estableció tres métodos para reformar la Constitución sin imponer límites expuestos, es decir, sin cláusulas pétreas¹², que son: por el Congreso de la República mediante Acto Legislativo, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo. Esto significa que la Constitución es un cuerpo normativo variable y alterable, ya que no contiene cláusulas pétreas. Por lo tanto, cualquier reforma constitucional no genera, en sí misma, reproches o ilegitimidad. El verdadero dilema surge cuando una reforma, podría implicar una usurpación del poder constituyente primario, es decir, del pueblo. Esto se debe a que, aunque el poder de reforma constitucional proviene de un mandato expreso del constituyente primario, este poder no es absoluto ni ilimitado¹³.

El artículo 241, numeral 1 de la Constitución, otorga a la Corte Constitucional la competencia para decidir sobre la constitucionalidad de los actos que reforman la Constitución, sin importar su origen, limitándose a examinar los posibles vicios de procedimiento en su formación. Por su parte, el numeral 2 del mismo artículo le asigna la función de evaluar la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o una Asamblea Constituyente para modificar la Constitución, igualmente restringido a los vicios procedimentales en su creación¹⁴.

Sin embargo, desde la sentencia C-551 de 2003, la Corte Constitucional adoptó la tesis de que el poder de reforma no puede sustituir la Constitución por los denominados "vicios de competencia", lo que le permite ir más allá del clásico examen de los vicios de procedimiento en materia de reformas constitucionales. Este análisis se basa en que el poder de reforma, siendo un poder constituido, no está autorizado para derogar o sustituir la Constitución, de la que deriva su competencia. Por ende, "le está vedado arrogarse funciones propias del poder constituyente, y por ello le está prohibido llevar a cabo una sustitución de la

¹¹ Ídem.

¹² Constitución Política de Colombia. **ARTÍCULO 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

¹³ Andrés Gustavo Pérez Medina. EL TEST DE SUSTITUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. <https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/96a5eadd-cf70-4253-894a-fe44099c855f/content>
Sentencia 551 de 2003.

¹⁴ Silva, Luis Alejandro, & Contreras, Fernando. (2020). La doctrina de la sustitución de la Constitución en Colombia. *Estudios constitucionales*, 18(1), 395-434. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002020000100395>



Constitución, no sólo por cuanto se estaría erigiendo en poder constituyente originario sino porque estaría minando las bases de su propia competencia”¹⁵.

Teniendo en cuenta lo anterior, a través de la jurisprudencia, la Corte Constitucional ha identificado diferentes ejes axiales de la Constitución. Si estos pilares fueran vulnerados, se consideraría que la Constitución ha sido sustituida, ya sea de manera total o parcial. Entre estos destacan:

- El eje axial de separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos al poder, autonomía e independencia judicial planteado por la Corte Constitucional en la Sentencias C-1040 de 2005; C-141 de 2010; C - 285 de 2016; C - 272 de 2016; C-160 de 2017; Sentencia C-674 de 2017. entre otras.
- Rigidez constitucional y el principio democrático, planteado por la Corte Constitucional en las sentencias C - 816 de 2004 y C -1056 de 2012.
- Deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de derechos humanos y las infracciones al DIH y de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Sentencia C-674 de 2017.
- La independencia judicial, como expresión del principio de separación de poderes, como garantía de la imparcialidad y neutralidad de los operadores de justicia en la resolución de conflictos, y como instrumento para la realización de derechos fundamentales. Sentencia C-674 de 2017.
- La supremacía de la Constitución como fundamento de los sistemas y procedimientos de aseguramiento de la Carta Política como norma de normas. Sentencia C-674 de 2017.
- El principio democrático, el principio de legalidad, el derecho al debido proceso, y en particular, la garantía del juez natural. Sentencia C-674 de 2017

Al respecto se puede decir que, “la capacidad de la Corte para evaluar si una reforma constitucional sustituye elementos esenciales es fundamental para preservar la estructura y los principios del Estado” (Benítez Rojas, 2014). Así, la Corte tiene la responsabilidad de verificar si una reforma compromete la esencia de la Constitución. Como señala Gonzalo Ramírez Cleves, “los límites a la reforma constitucional no solo se encuentran en la letra de la norma, sino en el respeto a los derechos fundamentales y las garantías que protegen la esencia de la Constitución” (Ramírez Cleves, 2003).

La Corte ha desarrollado un método de análisis para definir el concepto de sustitución. Este método, conocido como "test o juicio de sustitución," se estructura en tres etapas fundamentales, cada una con exigencias

¹⁵ RAMELLI, ALEJANDRO. (2021). Luces y sombras del ejercicio del test de sustitución en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, (48), 31-50. Epub April 30, 2021. <https://doi.org/10.18601/01229893.n48.02>



argumentativas específicas. La caracterización de este test ha sido abordada en varias decisiones, como las sentencias C-970 de 2004, C-1040 de 2005, C-574 de 2011, C-053 de 2016, C-294 de 2021, de las cuales se derivan las tres etapas a seguir en el silogismo de análisis:

- **Premisa Mayor:** Definir el eje axial de la Constitución. *“La premisa mayor exige una construcción y argumentación rigurosa, pues no se trata de citar una disposición de la Constitución, sino de explicar por qué es un elemento trascendental para la estructura constitucional del Estado. Lo anterior implicará acudir a antecedentes históricos de la Carta, la jurisprudencia, entre otros elementos de juicio” (Sentencia C-294-21).*
- **Premisa Menor:** Definir el alcance y contenido del acto reformatorio de la constitución.
- **Tercera etapa:** Contrastar el eje axial con el acto reformatorio y concluir si se sustituye o no la constitución. *“Se trata de contrastar las dos premisas anteriores. En otras palabras, de evaluar cómo el eje definitorio identificado se ve afectado o trastornado por el acto reformatorio” (Sentencia C-294-21).*

Desarrollo del Test de Sustitución

A continuación, se realizará el test teniendo en cuenta tres ejes axiales de la constitución, que son: (1) Estado Social de Derecho, (2) Sostenibilidad Fiscal y (3) Estado Unitario.

(1) Premisa Mayor

A continuación, se construyen y argumentan de manera rigurosa los ejes axiales constitucionales.

1.1 Estado social de derecho.

La Constitución Política de 1991 en su artículo 1 establece que Colombia es un **Estado social de derecho**, democrático, participativo, pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Así mismo, en su artículo 2, establece que son fines esenciales del Estado, asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia pacífica, la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, que garantice un orden político, económico y social justo.

Además, entre las manifestaciones concretas del Estado Social de Derecho se encuentran, por ejemplo, los mandatos generales dirigidos a promover la



igualdad real y efectiva (artículo 13 C.P.); proteger especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (artículo 13 inciso 3 C.P.); proteger a la mujer embarazada, a la mujer cabeza de familia, a la niñez, a los adolescentes, a las personas de la tercera edad, a los discapacitados, a los pensionados y a los enfermos (artículos 43 a 49 C.P.); apoyar a los desempleados (artículo 54 C.P.) y promover el pleno empleo así como el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de menores ingresos (artículo 334, inciso 2); el ejercicio de los derechos y libertades consagrados en la Constitución implica también responsabilidades, incluyendo el respeto a los derechos ajenos, la solidaridad social en situaciones de emergencia, y el apoyo a las autoridades legítimamente constituidas para preservar la independencia y la integridad nacionales (art. 95 C.P); y, en general, dar prioridad sobre cualquier otra asignación al gasto social para la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales (artículo 366 C.P.)¹⁶.

En la sentencia SU-747 de 1998, la Corte destacó que la Constitución de 1991 incorpora el concepto de Estado social de derecho. En este sentido, se reconoce la existencia tanto de derechos fundamentales de las personas como de deberes, los cuales se encuentran dispersos en varios artículos de la Constitución.

En la sentencia C-551 de 2003 la Corte al ejemplificar lo que constituiría una sustitución de la Carta Política identificó "**la cláusula de Estado social de derecho como un eje definitorio de la Constitución**", posición posteriormente reiterada en las sentencias C-288 de 2012 y C-010 de 2013.

En la Sentencia C-288-12 la Corte subraya que, conforme al artículo 13 de la Constitución, en armonía con los artículos 1, 2, 11 y 85, se ha reconocido desde un inicio el derecho fundamental al mínimo vital. Este derecho es particularmente relevante en el marco de la intervención estatal en la economía, de acuerdo con el artículo 334 de la Constitución.

Por ello, la intervención estatal, en un Estado Social de Derecho, debe estar orientada a la realidad fáctica sobre la cual se van a producir sus efectos, con el objetivo de **promover condiciones de vida dignas para toda la población**. Esto es especialmente aplicable en la creación de leyes en materia económica, donde el Estado tiene la obligación de asegurar que sus acciones tengan un impacto positivo en la vida de los ciudadanos, garantizando el acceso a derechos básicos y la equidad social.

A su vez, señala que, el Estado Social de Derecho impone la protección de los derechos constitucionales desde una perspectiva fáctica, es decir, con un

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-1064 de 2001. Tomado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1064-01.htm>



compromiso claro hacia la satisfacción de los intereses de los grupos sociales más vulnerables. Por lo tanto, **la intervención estatal en la economía es indiscutible siempre que se realice bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y que su objetivo sea lograr la igualdad de oportunidades y la distribución equitativa de los beneficios.** De esta manera, se confirma que la intervención estatal es una herramienta clave para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho, enfocándose en el bienestar y la equidad de toda la población.

En la Sentencia C-027-18, la Corte Constitucional indicó que el modelo de Estado social de derecho no es un mero enunciado retórico sino una declaración que irradia el ordenamiento jurídico y, en tal virtud, obliga a una interpretación sistemática y teleológica de la Constitución, con el propósito de promover y proteger de manera efectiva los derechos de las personas.

De igual manera, en la Sentencia C-294 de 2021 la Corte reiteró que el Estado Social de Derecho es un eje axial de la Constitución, el cual implica la adopción de normas que favorezcan la garantía efectiva y el respeto de los derechos fundamentales. Esto también incluye la obligación de abstenerse de implementar modificaciones normativas que conlleven su desconocimiento o una regresión en las medidas previstas para su pleno disfrute y ejercicio. Estos principios fundamentales sobre el contenido y alcance del Estado Social de Derecho y la dignidad humana orientan las acciones y decisiones de los poderes públicos estatales.

De lo anterior, se puede concluir que el Estado Social de Derecho como eje axial constitucional impone la garantía de derechos desde una perspectiva fáctica, sin embargo, se debe tener en cuenta que el Estado tiene recursos finitos. Por lo tanto, la intervención estatal en la economía es necesaria, siempre que se realice bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y que su objetivo sea lograr la igualdad de oportunidades y la distribución equitativa de los beneficios.

Finalmente, en términos de la Sentencia C- 288 de 2012 “la introducción de un marco de sostenibilidad fiscal para el ejercicio de la intervención del Estado en la economía tiene, un propósito definido: fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho”.

1.2 Sostenibilidad fiscal.

La sostenibilidad fiscal también puede ser considerada un eje axial al igual que el Estado Social de Derecho, de conformidad con lo establecido en el articulado constitucional y desarrollado a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como se puede ver a continuación.

Encontramos el artículo 48 de la Carta Política establece que la Seguridad Social, un servicio público de carácter obligatorio, se encuentra bajo la dirección,

Dirección: Calle 26 # 13 – 19 Bogotá, D.C., Colombia www.dnp.gov.co

Conmutador: 601 3815000

Línea gratuita: PBX 601 381 5000 - 01800121221

DNP

Firmado
digitalmente



coordinación y control del Estado. En este marco, el Estado no solo garantiza los derechos asociados al sistema pensional, sino que también asume la **responsabilidad de asegurar su sostenibilidad financiera.**

El artículo 268 y su párrafo transitorio refuerzan la importancia de la sostenibilidad fiscal en el ámbito del control fiscal. **Se establece que el Congreso expedirá leyes que aseguren la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales.** Además, se contempla un incremento progresivo en el presupuesto de la Contraloría General de la República para las siguientes vigencias, lo que evidencia la necesidad de garantizar la sostenibilidad fiscal en la función de vigilancia fiscal.

También, el artículo 272 otorga a las contralorías departamentales y municipales la responsabilidad de la vigilancia de la gestión fiscal en sus respectivos territorios, asegurando que estas entidades cuenten con la autonomía administrativa y presupuestal necesaria para cumplir su función, **dentro de un marco de sostenibilidad fiscal.** Esta disposición resalta la importancia de garantizar que las instituciones encargadas de la supervisión y control fiscal operen con los recursos suficientes para preservar la estabilidad económica del Estado.

El artículo 334 asigna al Estado la dirección general de la economía, facultándolo para intervenir, mediante mandato legal, en diversos aspectos de la economía con el fin de racionalizarla en beneficio del bienestar general. Esta intervención estatal debe desarrollarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal, entendida como un instrumento para alcanzar progresivamente los objetivos del Estado Social de Derecho, asegurando la equidad en la distribución de oportunidades y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Además, la sostenibilidad fiscal guía las actuaciones de todas las Ramas y Órganos del Poder Público, promoviendo la colaboración armónica entre ellos.

En casos donde una sentencia judicial pueda impactar significativamente las finanzas públicas, se prevé la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, garantizando que las decisiones se ajusten a los principios de sostenibilidad fiscal, sin afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

El artículo 339 establece la obligatoriedad de establecer un Plan Nacional de Desarrollo, el cual deberá incluir tanto los objetivos a largo plazo como las estrategias económicas, sociales y ambientales del país. **Este plan, que integra un plan de inversiones públicas, debe ser formulado dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal,** asegurando que los recursos financieros necesarios para su ejecución sean compatibles con la estabilidad económica del Estado.



Por su parte, el artículo 346 ordena al Gobierno formular anualmente el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones, los cuales deben ser presentados al Congreso para su aprobación. **Este proceso presupuestal debe enmarcarse en criterios de sostenibilidad fiscal, alineándose con el Plan Nacional de Desarrollo.**

Aunado a lo anterior, de acuerdo con la Sentencia C-288 de 2012, el elemento estructural o eje axial, puede estar reflejado o contenido en varios artículos de la Constitución o en elementos del bloque de constitucionalidad, que se pueden determinar a través del análisis histórico o sistemático de la Constitución.

Al respecto, debemos recordar que el bloque de constitucionalidad en sentido lato se encuentra integrado por (i) el preámbulo, (ii) el articulado de la Constitución, (iii) algunos tratados y convenios internacionales de derechos humanos (C.P. art. 93), (iv) las leyes orgánicas y, (v) las leyes estatutarias¹⁷.

Frente a ello, encontramos que el Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuesto, en su artículo 21 prevé el principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal, estableciendo que el presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo a estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal.

A su vez, encontramos que la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo) en su artículo 3 señala que, con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad.

Se deberá garantizar su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). El MFMP es un instrumento público de programación financiera que permite articular el diseño de políticas, la planeación macroeconómica y fiscal en el mediano plazo del cual se derivan las metas anuales de gasto público bajo la coordinación del Ministerio de Hacienda y la participación del Departamento Nacional de Planeación. A través de este Marco, se presenta el cálculo del déficit fiscal y su financiación y se encuentra regulado en el artículo 1º de la Ley 819 de 2003. Asimismo, define la meta de superávit primario consistente con una senda sostenible de deuda pública.

Este Marco contiene, como mínimo a) el Plan Financiero; b) Un programa macroeconómico plurianual; c) Las metas de superávit primario, así como el nivel

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia c-582-99.



de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad; y d) Un informe de resultados macroeconómicos y 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) Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público; f) Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes; g) El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior; h) una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación; i) incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto.

Así mismo, en virtud de la sostenibilidad y estabilidad fiscal, se estableció el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) el cual contendrá las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación para un período de 4 años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.

El Gobierno Nacional reglamentará el Marco de Gasto de Mediano Plazo y definirá los parámetros y procedimientos para la cuantificación del gasto y la forma como concurrirán los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, como mecanismo de previsión macroeconómica del Estado. En otras palabras, el MGMP es el instrumento público de programación financiera que permite articular el diseño de políticas, la planeación macroeconómica y fiscal en el mediano plazo y la programación presupuestal anual¹⁸.

En la sentencia C-579 de 2001, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de la facultad del Legislador para intervenir en el presupuesto de las entidades territoriales, cuando se trate de medidas que pretenden garantizar la estabilidad macroeconómica del país, asunto de interés supraterritorial. En esta ocasión la Corte no sometió a un juicio de constitucionalidad concreto, la manera como el legislador, en particular, había determinado dichas limitaciones presupuestales, sino que examinó la

18

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogrlnacion/marcosdeqastodemedianoplazo



constitucionalidad general de la facultad del Legislador para introducir estas limitaciones presupuestales.

Esta sentencia concluyó con que la intervención del Legislador era constitucionalmente legítima, en la medida en que, no obstante tratarse de recursos propios, los efectos macroeconómicos derivados del manejo de los mismos, respecto de la estabilidad económica del país, no constituían un asunto de interés exclusivamente local, sino trascendía al interés nacional y se activaban los mandatos de dirección e intervención estatal de la economía, previstos en los artículos 333 y 334 de la Constitución

Esta idea fue reiterada en la sentencia C-1112 de 2001, en la que se concluyó que "la autonomía en la ordenación del gasto con que cuentan las entidades territoriales es relativa. Primero, porque no pueden sustraerse de la obligación de participar en la consecución y permanencia de un contexto macroeconómico armónico en los términos que ordene la Constitución y la ley. Y, segundo, porque el legislador puede intervenir en ella, por una razón objetiva y suficiente".

Siguiendo lo anterior, en la Sentencia C-288 de 2012 que analizó el Acto Legislativo 3 de 2011, *"por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal"*, modificando el artículo 344 de la Constitución Política, entre otros, indicó que la introducción de un marco de sostenibilidad fiscal para el ejercicio de la intervención del Estado en la economía tiene, en virtud de la siguiente disposición normativa contenida en la reforma que determina el objetivo de dicho marco, un propósito definido: **fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho.** Esta previsión es importante, pues vincula a la sostenibilidad fiscal con los fines esenciales del Estado y, en suma, con la cláusula de Estado Social de Derecho. Es decir, el principio de sostenibilidad fiscal es indispensable para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. Por lo tanto, es un derecho de todos y es deber de todas las ramas y órganos del poder público colaborar armónicamente, dentro de sus competencias, para hacerla efectiva.

En la Sentencia C-405 de 2020, la Corte enfatizó en que *"el artículo 334 de la Constitución Política establece que la dirección general de la economía está a cargo del Estado y determina que la sostenibilidad fiscal es un criterio de orientación de la función pública"*.

En esta misma sentencia, la Corte destacó que el *"Acto Legislativo 03 de 2011 desarrolló el criterio de sostenibilidad fiscal, a partir de dos aristas principales. Primero, definió que el marco de la sostenibilidad fiscal (i) sirve como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho y (ii) orienta a las ramas y órganos del poder público, en un escenario de colaboración armónica. Segundo, al modificar el artículo 339 Superior, prescribió que (iii) el Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo debe especificar*



los recursos requeridos para su ejecución y la de los presupuestos plurianuales en un marco de sostenibilidad fiscal; y, en concordancia con ello, previó (iv) que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones debe elaborarse, presentarse y aprobarse dentro del marco de sostenibilidad fiscal”.

Por otro lado, la Corte en la Sentencia C-322 de 2021, señaló que la sostenibilidad fiscal se refiere a *“una herramienta necesaria para que los Estados mantengan una disciplina económica que evite la configuración o extensión en el tiempo de hipótesis de déficit fiscal, que pongan en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas, así como la garantía de los objetivos sociales a su cargo”*. La sostenibilidad responde, de esta manera, a la necesidad de *“regularizar la brecha existente entre los ingresos y gastos de una economía, cuando la misma pueda afectar la salud financiera del Estado y el cumplimiento de las obligaciones que le asisten con miras a garantizar la efectividad de los principios y derechos previstos en la Constitución”*.

En conclusión, la sostenibilidad financiera del Estado es un eje axial de la Constitución Política de 1991. Dado que los recursos del Estado son limitados, la sostenibilidad fiscal garantiza el uso responsable de los recursos públicos. A través de normas como las contenidas en los artículos 48, 268, 272, 334 y 346 de la Constitución, y el Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuesto y la Ley 152 de 1994, se busca mantener un equilibrio entre el gasto público y la estabilidad macroeconómica del país. Este eje esencial no solo asegura que los derechos fundamentales y los servicios públicos esenciales, como la seguridad social, la educación y la salud, sean sostenibles a largo plazo, sino que también permite al Estado cumplir con sus obligaciones de manera equitativa y eficaz, preservando al mismo tiempo la estabilidad económica para futuras generaciones.

1.3 Estado Unitario.

El Estado Unitario es un eje axial establecido en nuestra Carta Política, cuyo propósito fundamental garantizar el interés general, fortalecer la unidad de la Nación, preservar la independencia y la integridad nacional, como se argumenta a continuación.

El preámbulo de la Constitución, en ejercicio del poder soberano del pueblo, representado por sus delegados en la Asamblea Nacional Constituyente, establece como propósito fundamental fortalecer la unidad de la Nación. Este objetivo se orienta a asegurar para sus ciudadanos la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico que, siendo democrático y participativo, garantice un orden

DNP

Firmado
digitalmente

Dirección: Calle 26 # 13 – 19 Bogotá, D.C., Colombia **www.dnp.gov.co**

Conmutador: 601 3815000

Línea gratuita: PBX 601 381 5000 - 01800121221



político, económico y social justo¹⁹. Además, se compromete a promover la integración de la comunidad latinoamericana, reflejando así un interés en la cohesión tanto interna como externa²⁰.

El artículo 1 de la Constitución configura a Colombia como una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Este modelo unitario es el pilar esencial de la estructura política, institucional y territorial del país, garantizando que, aunque se reconozca la descentralización y la autonomía local, la unidad del Estado permanece como un principio rector.

Por su parte, el artículo 95 subraya que la condición de colombiano es un honor que todos los miembros de la comunidad nacional deben engrandecer y dignificar. El ejercicio de los derechos y libertades consagrados en la Constitución implica también responsabilidades, incluyendo el respeto a los derechos ajenos, la solidaridad social en situaciones de emergencia, y el apoyo a las autoridades legítimamente constituidas para preservar la independencia y la integridad nacionales.

A su vez, el artículo 188 destaca que el Presidente de la República es el símbolo de la unidad nacional, y que, al jurar cumplir la Constitución y las leyes, asume la obligación de garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos, consolidando así el carácter unitario del Estado al actuar como garante de la cohesión y la integridad de la Nación.

El artículo 287 Superior también advierte que la autonomía de las entidades territoriales se ejerce “dentro de los límites de la Constitución y la ley”, con lo cual apunta a preservar el interés nacional y el principio de Estado Unitario. Sin embargo, como lo ha explicado la jurisprudencia constitucional²¹, el legislador no puede hacer uso indiscriminado de sus atribuciones para despojar por completo la autonomía que la propia Carta pregonaba para el manejo de los asuntos de interés local.

Por otra parte, el artículo 288 de la Constitución, estableció los principios que deben guiar la labor del Legislador en la ordenación del territorio y en lo relativo a las relaciones entre las autoridades administrativas del nivel central y del descentralizado territorialmente son la coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Frente a ello, la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha señalado de manera uniforme respecto al ‘Estado Unitario’. En la Sentencia C-216 de 1994 señaló que “el Estado unitario supone el principio de la centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad

¹⁹ Artículo 2. Constitución Política de Colombia.

²⁰ Artículo 9. Constitución Política de Colombia.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C 189 de 2019.



en la administración de justicia y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional". A su vez, señaló que "la Carta Política establece el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, pero limitado por la Constitución y las Leyes, conforme a la filosofía política de una República Unitaria".

La Corte Constitucional ha sido amplia en el estudio del principio de autonomía territorial. En la Sentencia C-127 de 2002 se indicó que: "*La territorialidad y la unidad nacional son dos elementos teleológicamente inescindibles, ontológicamente diferenciables a partir de su materialidad geográfica, con unos destinatarios comunes -los habitantes del país-, y por entero, instancias orgánicas y funcionales de un mismo mecanismo estatal: el de la República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista*".

En la Sentencia C-937 de 2010, la Corte señaló que el principio de Estado unitario comprende la forma de organización bajo un solo "centro de impulsión política". Es decir, donde "la soberanía se ejerce directa y continuamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio. De esta suerte, la totalidad de los atributos y funciones del poder político emanan de un titular único, que es la persona jurídica de derecho público suprema, el Estado". En este sentido, el artículo 287 Superior también advierte que la autonomía de las entidades territoriales se ejerce "dentro de los límites de la Constitución y la ley", con lo cual apunta a preservar el interés nacional y el principio de Estado Unitario.

La Corte Constitucional en la Sentencia SU 095 de 2018, reiteró que la definición de Estado unitario se traduce en la centralización política que implica "*unidad en la legislación, existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, por otro, la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional. Del principio unitario también se desprende la posibilidad de intervenciones puntuales, que desplacen, incluso, a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales existe un interés nacional de superior entidad.*"

En esta misma sentencia, la Corte señaló que, respecto al principio de la autonomía territorial, surgen diversos retos, más aún cuando su ejercicio interfiere con la realización de ciertas competencias en cabeza de entidades del nivel central, generando una tensión entre ésta y aquélla, sobre todo cuando se trata de **temas catalogados como de interés general, como lo concerniente al orden público o a actividades de trascendencia económica, en donde el ejercicio de estas funciones desde en nivel central desplaza a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales existe un interés nacional de superior entidad.**



En la Sentencia C-189 de 2019, la Corte señaló que el principio de Estado Unitario determina que todos los órganos del Estado, comprendidos todos los niveles de la administración pública, incluida la territorial, hacen parte de la unidad política del Estado, lo que implica que las potestades derivadas de la soberanía, tales como la política macroeconómica, el acuño de la moneda, el manejo de las relaciones internacionales, el ejercicio de la función jurisdiccional y de la función legislativa e, incluso el mantenimiento del orden público, son asuntos que pertenecen al Estado, en su conjunto, razón por la cual, las entidades territoriales carecen de competencias en estas materias y, por lo tanto, su autonomía no es absoluta, sino se encuentra subordinada al ejercicio de estas potestades estatales.

Para concluir, la Constitución de 1991 establece un amplio marco normativo respecto al equilibrio entre la unidad del Estado y la autonomía territorial, fundamentado en el modelo de Estado Social de Derecho y la República Unitaria. Aunque se reconoce la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, estos principios están sujetos a los límites de la Constitución y las leyes, preservando el interés nacional. Al respecto, la Corte Constitucional ha resaltado que la unidad política, expresada a través de un "centro de impulsión política"²² único, garantiza la cohesión del país, permitiendo que la soberanía y la toma de decisiones de interés general se mantengan centralizadas, dentro de ella se destaca el direccionamiento de la política macroeconómica. En consecuencia, el eje axial de Estado Unitario establece que la autonomía territorial no es absoluta, sino que se ejerce dentro de un marco legal que asegura tanto la cohesión del Estado como la descentralización funcional.

(2) Premisa menor.

La premisa menor es el segundo paso del juicio de sustitución, el cual implica explicar cuál es el contenido y alcance del acto reformativo de la Constitución.

Este Proyecto de Acto Legislativo (PAL) tiene como objetivo principal modificar los artículos 356 y 357 de la Constitución Política estableciendo que el Sistema General de Participaciones (SGP) de los Departamentos, Distritos y Municipios represente mínimo el 46,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN).

Ahora bien, de acuerdo con la exposición de motivos del PAL, esta reforma constitucional tiene el propósito de fortalecer la autonomía territorial, buscando "recuperar el espíritu original del artículo 1º de la Constitución Política de 1991, en especial aquella parte que describe a nuestro país como una República

²² Corte Constitucional. Sentencia C-937 de 2010. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-937-10.htm>



descentralizada y con *autonomía* de sus entidades territoriales. Este espíritu se perdió con los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007²³. Lo anterior, dado que estos actos legislativos disminuyeron las participaciones de las entidades territoriales en los ICN, que, de acuerdo con la versión inicial de la Constitución de 1991, debían crecer hasta llegar a ser el 46,5%²⁴.

Ejemplificando lo anterior, señalan que, “debido a los diferentes cambios en la fórmula utilizada, en 2023 los ICN ascendieron a \$264 billones de pesos, mientras que las participaciones del SGP alcanzaron los \$56 billones de pesos; es decir, el SGP se situó en alrededor del 21% de los ingresos corrientes, una suma más de 25 puntos porcentuales menor que la buscada por la Constitución de 1991. Eso significa que los territorios, solo ese año, dejaron de recibir unos 67 billones de pesos²⁵”.

Así mismo, se explica en esta justificación del PAL que estos actos legislativos de 1 de 2001 y 04 de 2007, reversaron el crecimiento del SGP respecto de los ICN “*esencialmente por razones fiscales, para proteger las finanzas de la Nación*”²⁶.

Al respecto, la Corte Constitucional a través las sentencias C-487 de 2002 y C-614 de 2002, revisó la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2001, declarándolo exequible en ambas ocasiones.

Por otro lado, en la Sentencia C-1154 de 2008, la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21 (parcial) del Decreto 28 de 2008, “por el cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral del gasto ejecutado con recursos del Sistema General de Participaciones”. En esta decisión, la Corte revisó el Acto Legislativo 04 de 2007, que modificó varios aspectos del SGP, indicando que esta reforma constitucional refleja una creciente preocupación del constituyente por garantizar la destinación social y la inversión efectiva de estos recursos.

Ahora bien, según lo presentado en la justificación del PAL esta reforma tendría un impacto fiscal considerable en para las finanzas de la Nación, por lo que se deben tomar medidas compensatorias adicionales, sin embargo, no indican cuáles serían esas medidas compensatorias concretas. “Dicho impacto se cuantifica, en cerca de los \$67 billones de pesos al año (a precios constantes de 2023). Por tal

²³ Proyecto de Acto Legislativo 018 de 2024. Exposición de motivos. Ponencia segundo debate segunda vuelta. H.S Ariel Ávila.

²⁴ Idem.

²⁵ Idem.

²⁶ Exposición de motivos. Ponencia segundo debate segunda vuelta. H.S Ariel Ávila.



razón, la propuesta de reforma constitucional contempla un periodo de transición de 10 años para que la medida entre a regir plenamente”²⁷.

Finalmente, el PAL contempla la toma de medidas legislativas que precisen, con claridad, la distribución de competencias y recursos entre la Nación y los territorios. Dado que, con el aumento de las participaciones de los territorios en los ICN, estos deberán tener mayor número de competencias.

Por esta razón se incluye, una disposición para que, en el término de 12 meses contados a partir de la expedición del acto legislativo, el Gobierno Nacional presente ante el Congreso de la República el proyecto de ley orgánica que reglamente la distribución de los recursos y competencias referidos a la Nación y a las entidades territoriales, que contendrá como mínimo los siguientes propósitos:

- C. Definir la distribución de competencias y recursos entre el gobierno nacional y las entidades beneficiarias del Sistema, garantizando el acceso, la ampliación de coberturas, la continuidad y calidad en la prestación de los servicios, con énfasis en la población pobre, el cierre de brechas territoriales, la prevalencia ambiental, la densidad étnica poblacional y la ruralidad, dependiendo de las características sectoriales.
- D. Definir los mecanismos de gradualidad, diferenciación territorial y acompañamiento técnico, de modo que las entidades beneficiarias del Sistema con menores capacidades tengan un mayor tiempo de adaptación, desarrollo institucional y acompañamiento por parte del gobierno nacional, sin perjuicio de la autonomía territorial.
- E. Establecer un modelo de Gobierno Abierto unificado de las entidades beneficiarias, para asegurar la transparencia en el manejo y gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones, el cual deberá garantizar la participación ciudadana y comunitaria, y la rendición de cuentas, soportadas en el acceso a la información pública.
- F. Definir los mecanismos de articulación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos del sistema general de participaciones con los demás sistemas de control dispuestos para los recursos del nivel territorial.

(3) Premisa de síntesis.

La premisa de síntesis es la última parte del juicio de sustitución que consiste en “contrastar las dos premisas anteriores. En otras palabras, de evaluar cómo el

²⁷ Exposición de motivos. Ponencia segundo debate segunda vuelta. H.S Ariel Ávila.



eje definitorio identificado se ve afectado o trastornado por el acto reformativo”²⁸.

3.1 Estado Social de Derecho.

La interpretación sistemática del Estado Social de Derecho²⁹ permite concluir que este eje axial comprende acciones dirigidas a promover la igualdad material, la prosperidad general, la seguridad frente a los riesgos sociales, la igualdad de oportunidades y la redistribución equitativa de cargas. Estos objetivos son fundamentales para garantizar un orden económico y social justo, y requieren una adecuada distribución de los recursos finitos del Estado.

En este contexto, el Estado está obligado a priorizar la atención de las necesidades básicas insatisfechas, como lo establecen los artículos 366 y 367 de la Constitución, que imponen dar prioridad al gasto social sobre cualquier otra asignación, destinando recursos a áreas esenciales como la salud, la educación, el saneamiento básico, y el acceso a agua potable en los planes y presupuestos nacionales y territoriales³⁰.

A su vez, en la Sentencia C-288 de 2012 la Corte reitera como eje axial el Estado Social de Derecho, y subraya que, conforme al artículo 13 de la Constitución, en armonía con los artículos 1, 2, 11 y 85, se ha reconocido desde un inicio el derecho fundamental al mínimo vital. Este derecho es particularmente relevante en el marco de la intervención estatal en la economía, de acuerdo con el artículo 334 de la Constitución. Por ello, la intervención estatal, en un Estado Social de Derecho, debe estar orientada a la realidad fáctica sobre la cual se van a producir sus efectos, con el objetivo de promover condiciones de vida dignas para toda la población.

Siguiendo lo anterior, en la Sentencia C-294 de 2021, la Corte reiteró que el Estado Social de Derecho es un eje axial de la Constitución, el cual implica la adopción de normas que favorezcan la garantía efectiva y el respeto de los derechos fundamentales. Esto también incluye la obligación de abstenerse de implementar modificaciones normativas que conlleven su desconocimiento o una regresión en las medidas previstas para su pleno disfrute y ejercicio. En este sentido, el Estado Social de Derecho impone la protección de los derechos

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-294-21. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=CorteConstitucional/30042253>

²⁹ Corte Constitucional. Preámbulo, artículos 1, 13, 43, 44,45,46, 47, 48, 49, 54, 94, 334, 366, 367 entre otros. A su vez, en la sentencia C-551 de 2003 la Corte al ejemplificar lo que constituiría una sustitución de la Carta Política identificó “la cláusula de Estado social de derecho como un eje definitorio de la Constitución”, posición posteriormente reiterada en las sentencias C-288 de 2012 y C-010 de 2013.

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-1064 de 2001. Tomado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1064-01.htm>



constitucionales desde una perspectiva fáctica, es decir, con un compromiso claro hacia la satisfacción de los intereses de los grupos sociales más vulnerables.

Ahora bien, el PAL del asunto, busca aumentar el porcentaje del SGP de los Departamentos, Distritos y Municipios al 46.5% de los ICN para 2036, tiene como objetivo fortalecer la autonomía territorial y aumentar los recursos para los entes locales. Sin embargo, no se toma en cuenta el riesgo fiscal que este incremento podría generar para la consecución de los fines del estado social de derecho. Si bien se propone fortalecer el manejo autónomo de los recursos por parte de las entidades territoriales, el impacto sobre la sostenibilidad fiscal puede desestabilizar el cumplimiento de otros deberes esenciales del Estado, especialmente aquellos relacionados con el bienestar social³¹.

Lo anterior, de acuerdo con el análisis de la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación (DNP)³², el cual concluye que, de aprobarse el proyecto de Acto Legislativo, y se genere el aumento progresivo de la participación del SGP en los ICN hasta llegar al 46,5%, implicaría elevar gradualmente el SGP desde 1.0% adicional entre 2025 y 2026 hasta 16.4% adicional en 2035 frente al escenario previsto en el MFMP. En términos de recursos implicaría aumentar en \$3.6 billones adicional a lo que tiene el MFMP en 2027, hasta alcanzar la cifra de \$85,3 billones en 2035, lo cual equivale al 85% de las vigencias aprobadas a la fecha que amparan proyectos en los sectores de transporte, vivienda social, inclusión social, Fiscalía entre otros³³.

En este sentido, teniendo en cuenta que, en el marco del Estado Social de Derecho, el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos sociales y económicos, pero dentro de los límites de su capacidad financiera³⁴, cualquier reforma constitucional, incluidas las relacionadas con la asignación de recursos, debe llevarse a cabo bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad³⁵. Es decir, debe asegurar que el gasto estatal sea sostenible y no comprometa la viabilidad financiera del Estado a largo plazo. Si una reforma genera un desequilibrio fiscal significativo, afectando la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones sociales, esto podría interpretarse como una sustitución del núcleo esencial del

³¹ Departamento Nacional de Planeación. Concepto Dirección de Estudios Económicos. Ver en este mismo documento en acápite de impacto fiscal y económico. Octubre de 2024.

³² Departamento Nacional de Planeación. Concepto Dirección de Estudios Económicos. Ver en este mismo documento en acápite de impacto fiscal y económico. Octubre de 2024.

³³ Departamento Nacional de Planeación. Concepto Dirección de Estudios Económicos. Ver en este mismo documento en acápite de impacto fiscal y económico. Octubre de 2024.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-288 de 2012.

³⁵ Ídem.



Estado Social de Derecho, ya que se estaría poniendo en riesgo la estabilidad del sistema que garantiza los derechos fundamentales de la población³⁶.

Por lo tanto, bajo los postulados del Estado Social de Derecho, la intervención estatal debe estar orientada a mejorar las condiciones de vida de la población, pero de manera sostenible, para evitar comprometer la capacidad futura del Estado de cumplir con sus responsabilidades sociales. A su vez, tiene el deber de abstenerse de implementar modificaciones normativas que conlleven su desconocimiento o una regresión en las medidas previstas para su pleno disfrute y ejercicio³⁷.

En este sentido, la reforma propuesta contraviene el eje axial de Estado Social de Derecho, afectando la equidad social y la capacidad del Estado para garantizar un orden económico y social justo. Lo anterior, puesto que PAL reduce los ingresos del Estado a tal punto, que impide la materialización del Estado Social de Derecho, pues impide las intervenciones que desde el gobierno se realizan para garantizar una igualdad real. En consecuencia, resultaría evidente una sustitución constitucional, ya que el Estado se vería obligado a restringir o incluso suprimir gran parte de sus funciones sociales.

3.2 Sostenibilidad fiscal.

La sostenibilidad fiscal es eje axial concreto desarrollado a través de normas como las contenidas en los artículos 48, 268, 272, 334 y 346 de la Constitución, y bloque de constitucionalidad a través del Decreto 111 de 1996 y la Ley 152 de 1994. Este eje fundamental tiene como fin garantizar que los recursos públicos se gestionen de manera eficiente y responsable para asegurar el cumplimiento de los derechos sociales y económicos. Este equilibrio financiero es crucial para mantener la viabilidad económica del Estado a largo plazo.

Especialmente, el artículo 344 de la Constitución Política establece que, al Estado le corresponde la dirección general de la economía, pudiendo intervenir en diversos aspectos de la economía con el fin de racionalizarla en beneficio del bienestar general dentro de un marco de sostenibilidad fiscal, con el fin de alcanzar progresivamente los objetivos del Estado Social de Derecho³⁸.

Lo anterior fue reafirmado en la Sentencia C-405 de 2020, en la cual se explicó que el principio de sostenibilidad fiscal (i) actúa como una herramienta para lograr progresivamente los fines del Estado Social de Derecho y (ii) guía a las ramas y

³⁶ Sentencia C 314 de 2021, establece que el principio de sostenibilidad fiscal constituye un criterio orientador dirigido a las autoridades del poder público cuyo propósito es la consecución de los objetivos del Estado Social de Derecho; Sentencia 198 de 2020, menciona que el desequilibrio fiscal puede afectar la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones sociales, como la protección de la salud, la educación y la seguridad social.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-294 de 2021.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-288 de 2012.



órganos del poder público bajo un marco de colaboración armónica. A su vez, señala que el MFMP juega un papel determinante dentro del régimen de hacienda pública, específicamente en lo que al aseguramiento de la sostenibilidad fiscal respecta. Esto, teniendo en cuenta que el MFMP recoge la medición de las variables macroeconómicas de la vigencia anterior, genera proyecciones sobre su comportamiento futuro y, con ello, establece los niveles máximos de gastos para el Gobierno nacional.

Por su parte, la Corte en la Sentencia C-322 de 2021 indicó que la sostenibilidad fiscal es un mecanismo clave para que los Estados mantengan una disciplina económica que prevenga la aparición o prolongación de escenarios de déficit fiscal, los cuales podrían comprometer la estabilidad de las finanzas públicas y la garantía de los objetivos sociales.

En concordancia con lo anterior, este eje axial no solo busca asegurar que los derechos fundamentales y los servicios públicos esenciales, como la seguridad social, la educación y la salud, sean sostenibles a largo plazo, sino que también permite al Estado cumplir con sus obligaciones de manera equitativa y eficaz, preservando al mismo tiempo la estabilidad económica para futuras generaciones.

Sin embargo, este PAL, propone incrementar los recursos del SGP a un mínimo del 46.5% de los ICN para el año 2036, plantea serios desafíos en términos de sostenibilidad fiscal. En primer lugar, el aumento propuesto en la participación de los recursos territoriales, aunque busca fortalecer la autonomía de las entidades locales y mejorar la inversión en sectores prioritarios como salud, educación y saneamiento básico, no contempla adecuadamente los límites financieros del Estado. Al comprometer una porción tan significativa de los ICN, se estaría ante un desbalance fiscal que afectaría negativamente las finanzas públicas, limitando completamente la capacidad del Estado, y rompiendo por completo cualquier esquema de MFMP.

Lo anterior, de acuerdo con lo mencionado anteriormente en materia de recursos implicaría aumentar en \$3.6 billones adicional a lo que tiene el MFMP en 2027, hasta alcanzar la cifra de \$85,3 billones en 2035, lo cual equivale al 85% de las vigencias aprobadas a la fecha que amparan proyectos en los sectores de transporte, vivienda social, inclusión social, Fiscalía entre otros³⁹.

En otras palabras, la inviabilidad financiera del PAL radica en que, al no considerar el impacto a largo plazo sobre el equilibrio fiscal, el incremento en los recursos del SGP podría generar una presión insostenible sobre las finanzas del Estado. Esto afectaría no solo la capacidad del gobierno para cumplir con sus obligaciones

³⁹ Departamento Nacional de Planeación. Concepto Dirección de Estudios Económicos. Ver en este mismo documento en acápite de impacto fiscal y económico. Octubre de 2024.



presentes, sino también su margen de maniobra para hacer frente a crisis económicas o emergencias fiscales futuras. De hecho, al destinar una proporción tan alta de los ICN a las entidades territoriales en el contexto actual, podría implicar que el Estado se encuentre limitado en su capacidad de ajustar su presupuesto a las condiciones económicas contingentes e incluso ponga en riesgo su propia viabilidad financiera y, por lo tanto, su existencia.

Además, reiterando lo mencionado en el artículo 334 de la Constitución, el “marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho.” En este sentido, se tiene que, el logro de los fines esenciales del Estado debe hacerse dentro de la capacidad financiera del Estado.

Aunado a ello, este PAL prioriza un aumento de recursos sin una estrategia clara para generar ingresos adicionales o ajustar el gasto público. La falta de previsión en este sentido podría llevar a un deterioro de la estabilidad macroeconómica, lo que repercutiría en la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones sociales y económicas a largo plazo.

En conclusión, la implementación del PAL sin considerar la sostenibilidad fiscal del país suprime el eje axial de sostenibilidad fiscal establecido en los artículos 48, 268, 272, 334 y 346 de la Constitución, y el bloque de constitucionalidad a través del Decreto 111 de 1996 y la Ley 152 de 1994. Esto, a pesar de que la intención de aumentar los recursos para las entidades territoriales sea el fortalecimiento de la autonomía territorial, también promovida por el constituyente primario, el impacto negativo en las finanzas públicas podría desestabilizar el equilibrio económico y afectar la capacidad del Estado de seguir garantizando los derechos sociales dentro de un marco de sostenibilidad.

3.3 Estado Unitario.

La autonomía territorial no es absoluta, sino que se ejerce dentro de un marco legal que asegura tanto la cohesión del Estado como la descentralización funcional. La esencia del Estado unitario radica en la centralización política y la existencia de un “centro de impulsión política” único, el cual permite la toma de decisiones y el ejercicio de competencias de alcance nacional en materia macroeconómica, política y legislativa. Este principio, que asegura la cohesión nacional, está diseñado para garantizar la igualdad de trato, la unidad territorial, y la centralización de competencias fundamentales, tales como el manejo de la política fiscal.

Partiendo del postulado anterior, tenemos que el PAL no solo sustituye el eje axial de Estado Social de Derecho y el eje axial de sostenibilidad fiscal, sino que también sustituye el eje axial del Estado Unitario consagrado en el Preámbulo de la Constitución Política y en sus artículos, 1, 95, 188, 287, 288, entre otros. Lo



anterior, debido a que desconoce que el manejo de la política macroeconómica es competencia del orden central, y genera un desequilibrio financiero que afecta el interés general promovido por el eje axial de Estado Unitario⁴⁰.

El artículo 287 Superior también advierte que la autonomía de las entidades territoriales se ejerce “dentro de los límites de la Constitución y la ley”, con lo cual apunta a preservar el interés nacional y el principio de Estado Unitario⁴¹. Es decir que, la autonomía territorial no es absoluta, y debe ejercerse en el marco de los límites constitucionales que protegen la cohesión del Estado y la dirección centralizada de aspectos claves como el manejo de las finanzas públicas⁴².

Frente a ello, la Corte Constitucional en su jurisprudencia⁴³ ha señalado de manera uniforme que el Estado unitario supone el principio de la centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional.

En esta misma sentencia, la Corte señaló que, respecto al principio de la autonomía territorial, surgen diversos retos, más aún cuando su ejercicio interfiere con la realización de ciertas competencias en cabeza de entidades del nivel central, generando una tensión entre ésta y aquella, sobre todo cuando se trata de temas catalogados como de interés general, como lo concerniente al orden público o a actividades de trascendencia económica, en donde el ejercicio de estas funciones desde en nivel central desplaza a las entidades territoriales.

En la Sentencia C-189 de 2019, la Corte señaló que el principio de Estado Unitario determina que todos los órganos del Estado, comprendidos todos los niveles de la administración pública, incluida la territorial, hacen parte de la unidad política del Estado, lo que implica que **“las potestades derivadas de la soberanía, tales como la política macroeconómica, (...) son asuntos que pertenecen al Estado, en su conjunto, razón por la cual, las entidades territoriales carecen de competencias en estas materias y, por lo tanto, su autonomía no es absoluta, sino se encuentra subordinada al ejercicio de estas potestades estatales”**.

⁴⁰ En la Sentencia C-127 de 2002 se indicó que “la territorialidad y la unidad nacional son dos elementos teleológicamente inescindibles”. En la Sentencia C-937 de 2010 y SU 095 de 2018, la Corte reiteró que la definición de Estado unitario se traduce en la centralización política que implica “del principio unitario también se desprende la posibilidad de intervenciones puntuales, que desplacen, incluso, a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias cuando existe un interés nacional de superior entidad.”

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C 189 de 2019.

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C 380 de 2019.

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 1994, C-127 de 2002, C-937 de 2010, SU 095 de 2018.



Teniendo en cuenta lo anterior, el equilibrio entre la autonomía territorial y el Estado Unitario es esencial para la preservación de la cohesión del Estado. Al promoverse un modelo de distribución de recursos que desconoce las realidades macroeconómicas y que ignora el impacto que puede tener en el bienestar general de los ciudadanos, el PAL es una vulneración directa contra los fundamentos del Estado Unitario debilitando su capacidad para actuar en función de las necesidades y demandas de toda la Nación.

C. Conclusión del juicio de sustitución.

La propuesta de acto legislativo (PAL) para aumentar el porcentaje del Sistema General de Participaciones (SGP) al 46.5% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) sustituye los tres ejes axiales (1) el Estado Social de Derecho, (2) Sostenibilidad Fiscal, y (3) Estado Unitario.

En cuanto al eje axial de Estado Social de Derecho, la reforma constitucional afecta la equidad social y la capacidad del Estado para garantizar un orden económico y social justo. Frente a ello, se recuerda que la intervención estatal debe estar orientada a mejorar las condiciones de vida de la población, pero de manera sostenible, para evitar comprometer la capacidad futura del Estado de cumplir con sus responsabilidades sociales. En síntesis, esta propuesta no solo profundizaría las brechas sociales existentes, sino que también pondría en riesgo la viabilidad del Estado en su conjunto, dado que es poco probable que se financie mediante un mayor endeudamiento o incremento de impuestos, debido al bajo crecimiento del consumo y a que los niveles de inversión se mantienen en los mismos valores de 2020, en pleno epicentro de la pandemia.

En relación con el eje axial de Sostenibilidad Fiscal, la propuesta de reforma constitucional plantea un incremento significativo en los recursos destinados a los territorios, lo que podría provocar un desbalance fiscal al contemplar un crecimiento desproporcionado y no generar mecanismos claros para la obtención de ingresos adicionales. Este desbalance comprometería la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones sociales y económicas, erosionando la estabilidad macroeconómica necesaria para sostener los derechos fundamentales y servicios esenciales a futuro. Concretamente, de aprobarse el proyecto de Acto Legislativo, es decir aumentar la participación al 46,5%, implicaría elevar gradualmente el SGP desde 1.0% adicional entre 2025 y 2026 hasta 16.4% adicional en 2035 frente al escenario previsto en el MFMP, rompiendo de manera desproporcionada el escenario previsto en el MFMP.

Por último, respecto al eje axial de Estado Unitario, se debe tener en cuenta que la autonomía de las entidades territoriales se ejerce "dentro de los límites de la Constitución y la ley", con lo cual apunta a preservar el interés nacional y el

DNP

Firmado
digitalmente

Dirección: Calle 26 # 13 – 19 Bogotá, D.C., Colombia www.dnp.gov.co

Conmutador: 601 3815000

Línea gratuita: PBX 601 381 5000 - 01800121221



principio de Estado Unitario⁴⁴. Es decir que, la autonomía territorial no es absoluta, y debe ejercerse en el marco de los límites constitucionales que protegen la cohesión del Estado y la dirección centralizada de aspectos claves como el manejo de las finanzas públicas⁴⁵. Por ello, el PAL al introducir un modelo de reparto de recursos desequilibrado respecto de la política macroeconómica, lesiona el interés general que protege el principio de unidad del Estado. También, erosiona el equilibrio entre la autonomía territorial y el Estado Unitario, el cual es esencial para la preservación de la cohesión del Estado.

D. Conclusiones generales:

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se concluye que el PAL 018 de 2024 es inconveniente por las siguientes razones:

- **El crecimiento propuesto de participación en los ICN hasta el 46,5%, es considerablemente más alto que la participación actual del SGP.** Esta propuesta implicaría desafíos financieros significativos para el Presupuesto General de la Nación (PGN). Debe tenerse en cuenta que el SGP crece de acuerdo con la economía.
- **Se pondría en riesgo la viabilidad del Estado como un todo,** debido a que hay una muy baja probabilidad de financiar al Gobierno con más endeudamiento o con más impuestos por el bajo crecimiento en el consumo y, a que los niveles de la inversión son los mismos de 2020 en el epicentro de la pandemia.
- **Se sacrificaría la inversión de la Nación, cuyo foco es el cierre de brechas,** que es el pilar central del Estado Social de Derecho, así como la reforma agraria integral y los compromisos adquiridos por gobiernos anteriores en materia de infraestructura y vivienda.
- **Se pondría en riesgo la financiación de los sectores de justicia, defensa y seguridad, la financiación de los derechos de los ciudadanos en salud, el pilar solidario, y los compromisos con más de 2.5 millones de pensionados que gozan de estas prestaciones.**
- La propuesta no es clara respecto al tratamiento que se plantea para las Entidades Territoriales Indígenas.
- **No se han definido fuentes para sustituir las obligaciones de la Nación.**
- Colombia, después de la pandemia por el COVID-19 y la reactivación económica, ha generado compromisos de deuda sobre los cuales debe dedicar un porcentaje importante de sus ingresos corrientes; aprobar la reforma poner en riesgo su cumplimiento.

⁴⁴Corte Constitucional. Sentencia C 189 de 2019. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-189-19.htm>

⁴⁵Corte Constitucional. Sentencia C 380 de 2019. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-380-19.htm>



- Aprobar la reforma impediría atender las obligaciones prioritarias derivadas de las condiciones del conflicto armado.

En los anteriores se emite concepto **no favorable** sobre el asunto, no sin antes reiterar el compromiso de este Departamento Administrativo como entidad de carácter técnico, para apoyar y fortalecer las iniciativas del Honorable Congreso de la República en ejercicio de la función legislativa.

Cordialmente,

ELIZABETH CRISTINA CORREA SOTO

Subdirectora General de Descentralización y Desarrollo Territorial (E)
Departamento Nacional de Planeación

Elaboró: Gabriel Armando Piraquive – Director de Estudios Económicos. **VB, GPG**
Julián Torres Jiménez - Director de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal Territorial. *J.T.J.*

José Miguel Rueda – Jefe Oficina Asesora Jurídica. *J.M.R.*

Lady Diana Fuentes Vega - Directora de Programación de Inversiones Públicas (E) *L.D.F.*

Santiago Higuera Salazar - Director de Desarrollo Urbano. *S.H.S.*

María Alejandra Quirós Vélez - Subdirectora Técnica de Salud. *M.A.Q.V.*

Consolidó y elaboró: Yasmin Montañez Huertas, Abogada OAJ. *Y.M.H.*

Revisó jurídicamente: Sofía Barrera Blanco, Abogada OAJ. *S.B.B.*

Juan Carlos Gómez, Abogado OAJ. *J.C.G.*

Con copia a: Saúl Cruz Bonilla, Secretario General (E) saul.cruz@senado.gov.co,
secretaria.general@senado.gov.co y subsecretariageneral@senado.gov.co

**Por favor califica nuestro servicio ingresando [aquí](#)
Tu opinión es importante para el DNP**

DNP

Firmado
digitalmente

Dirección: Calle 26 # 13 – 19 Bogotá, D.C., Colombia **www.dnp.gov.co**

Conmutador: 601 3815000

Línea gratuita: PBX 601 381 5000 - 01800121221

