



OBSERVATORIO  
LEGISLATIVO

**Instituto de Ciencia Política**  
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación  
**Konrad Adenauer Stiftung**

**EM**  
La Suma de Todos  
CONSEJERÍA DE INICIACIÓN  
**Comunidad de Madrid**

# Sostenibilidad fiscal



CONTEXTO

## OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

El pasado 20 de julio el entonces ministro de Hacienda y Crédito Público, Oscar Iván Zuluaga, acompañado por el hoy ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, y el director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Esteban Piedrahita, radicó ante la Cámara de Representantes el proyecto de acto legislativo "Por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado social de derecho".

La iniciativa tendrá como propósito incorporar a la Constitución Política de 1991 el derecho a la sostenibilidad fiscal, como requisito indispensable para alcanzar los fines del Estado colombiano. De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto, esta medida resulta

muy importante para el progreso económico y social del país, puesto que permitirá establecer una serie de principios que logren mantener y sostener en el tiempo la política de gasto.

En este sentido, el gobierno desea proteger la sostenibilidad fiscal y darle relevancia dentro del sistema jurídico colombiano, con el fin de darle vía y soporte jurídico a un nuevo proyecto que abrirá camino a la adopción de una regla fiscal en Colombia. Dicha regla fiscal se adoptará como una ley orgánica, posterior a la aprobación del acto legislativo 016 que aquí se desarrolla, y su objetivo será regular en el mediano plazo el gasto del gobierno central de acuerdo a la variación de ciertos ingresos y a las necesidades de política económica que requiere el país.

## HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

- ➔ **Nombre del proyecto:** "Por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado social de derecho".
- ➔ **Número del proyecto:** acto legislativo 016 Cámara.
- ➔ **Autores:** ministro de Hacienda, Oscar Iván Zuluaga.
- ➔ **Ponentes:** representantes a la Cámara Jaime Buenahora Febres, Miguel Gómez Martínez, Heriberto Sanabria Astudillo, Adriana Franco Castaño, Germán Varón Cotrino, Germán Navas Talero, Fernando De la Peña Márquez y Hernando Alfonso Prada Gil.
- ➔ **Gaceta del Congreso:** 451 de 2010.
- ➔ **Estado actual:** pendiente de ponencia para primer debate en Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

### Cuadro 1. Principales tipos de reglas fiscales

I. Reglas de tipo presupuestal	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Equilibrio entre ingresos y gastos corrientes. Se admite sólo el financiamiento de la inversión pública (regla de oro).</li> <li>❖ Equilibrio entre los ingresos y los gastos globales o limitación del déficit global como proporción del Producto Interno Bruto (PIB).</li> <li>❖ Equilibrio entre ingresos y gastos estructurales, es decir, los ingresos y los gastos son ajustados por variaciones cíclicas.</li> <li>❖ Límites cuantitativos al balance fiscal (total o primario) estructural como proporción del PIB.</li> </ul>
II. Reglas de financiamiento del déficit	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Prohibición al financiamiento por parte del banco central.</li> <li>❖ Límites al financiamiento como proporción de los ingresos o gastos.</li> <li>❖ Prohibición al financiamiento interno.</li> </ul>
III. Reglas de endeudamiento o reservas	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Límite al stock de deuda (bruta o neta) como proporción del PIB. Este límite puede ser anual, permanente o futuro.</li> <li>❖ Meta para las reservas de los fondos contingentes como proporción de los pagos anuales de prestaciones, o fondos de estabilización de productos primarios.</li> </ul>

[www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org)

Fuente: Regla fiscal para Colombia, documento Comité Técnico Interinstitucional para la Regla Fiscal. 7 Julio de 2010. Pág. 77. Consultado el 25/08/2010.

# Los grandes temas del proyecto



## OBJETIVO

Mejorar el orden del manejo de las finanzas públicas a través del establecimiento de una meta de balance primario que permita reducir progresivamente la deuda del gobierno nacional central (GNC), a través de la incorporación de la figura de la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado social de derecho.

## 1 ANTECEDENTES NORMATIVOS

• Durante los últimos quince años se han incorporado algunas medidas dirigidas a procurar la sostenibilidad y a guiar la política fiscal en el país; los ejemplos más conocidos son:

**I. Estatuto Orgánico de Presupuesto y Ley 819 de 2003:** buscan a través de los principios de coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal<sup>1</sup>, mantener las condiciones de sostenibilidad.

**II. Ley de Semáforos o Ley 358 de 1997:** estableció un conjunto de medidas cuantitativas para restringir el endeudamiento de los gobiernos territoriales de acuerdo con su capacidad de pago.

**III. Ley 617 de 2000 o Ley de Responsabilidad Fiscal Territorial:** fijó criterios cuantitativos para limitar el crecimiento del gasto de funcionamiento de los entes territoriales y del GNC.

**IV. Ley 819 de 2003:** estipuló reglas para proporcionar transparencia y responsabilidad fiscal en el sector público no financiero, haciendo obligatoria la presentación anual del marco fiscal de mediano plazo, con un marco de gasto para un horizonte de cuatro años.

<sup>1</sup> Se habla de homeóstasis presupuestal cuando los ingresos en ciertos sectores económicos se han incrementado y la base de recaudo se ha ampliado, tal es el caso del impuesto a la renta.

## 2 LA SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

• El propósito del proyecto es que el Congreso y los demás órganos del Estado en todos los niveles y según sus competencias, se involucren y tengan presente la sostenibilidad fiscal.

• Para esto, el proyecto propone, a través de la modificación del artículo 334 de la Constitución Política, cambios en tres aspectos: en primer lugar pretende la inclusión del

concepto de sostenibilidad fiscal como un derecho de todos; en segundo lugar, busca que las diferentes ramas y órganos del poder público trabajen armónicamente por el cumplimiento del nuevo postulado constitucional, y por último, de manera específica, le impone al Congreso de la República el deber de velar por el cumplimiento de dichos preceptos al momento de legislar sobre el alcance y contenido

— Cuadro 2. Modificación constitucional propuesta

ARTICULADO ACTUAL	M
<p><b>Artículo 334.</b> La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Éste intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y la preservación de un ambiente sano.</p>	<p><b>Artículo 334.</b> La dirección del Estado. Este intervendrá en la explotación de los recursos naturales, en la distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para conseguir, en un marco de desarrollo, la calidad de vida de los habitantes, las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y la preservación de un ambiente sano.</p>
<p><b>Artículo 339.</b> Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.</p>	<p><b>Artículo 339.</b> Habrá un plan general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, en un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.</p>
<p><b>Artículo 346.</b> El gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.</p>	<p><b>Artículo 346.</b> El gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura, en un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.</p>

de los derechos económicos y sociales, con el propósito de brindarles garantía de progresividad.

- En concordancia con lo anterior, los artículos segundo y tercero del proyecto de acto legislativo, ordenan ajustar las normas constitucionales sobre el plan nacional de desarrollo, el presupuesto anual y la ley de apropiaciones, en el sentido de determinar y asegurar la sostenibilidad fiscal en cada uno de ellos.
- Con la reforma propuesta, Colombia creará un modelo institucional original, en el que se concibe la colaboración obligatoria de todos los órganos del poder público para alcanzar sostenibilidad fiscal, como instrumento para realizar, de manera estable y con viabilidad, el conjunto de derechos propios de un Estado social de derecho.

### 3 PROPUESTA DE REGLA FISCAL

- Después de aprobarse el proyecto de sostenibilidad fiscal, el gobierno propone introducir el proyecto de ley sobre regla fiscal, el cual busca, entre otras cosas, reducir progresivamente la deuda del GNC desde el nivel de 39.4% del PIB proyectado para 2010, a uno de 28.4% del PIB en el año 2020. Esta reducción se condiciona a que en el transcurso de la próxima década, se alcance un superávit primario promedio por año de 1.3% del PIB, siendo el sector minero-energético uno de los protagonistas dentro de la meta, al constituirse como una importante fuente de financiación para el Estado.

- El comité técnico de la regla fiscal, establece la regla como:

$$b_t = b^* + 0,3y_t + ccip_t$$

En donde  $b$  es el balance fiscal primario del gobierno central;  $b^*$  es la meta de balance fiscal que hace sostenible la deuda en el mediano plazo;  $y$  es la brecha del producto, y  $ccip$  es el componente cíclico de los ingresos petroleros que recibe el gobierno nacional.

- Las propiedades de la regla anteriormente expuesta, cuenta con diferentes características, dentro de las cuales vale la pena destacar<sup>2</sup>:

1. Permite asegurar un nivel menor de deuda en el mediano plazo.
2. Hace explícito el objetivo de la política fiscal, con lo cual se promueve la estabilidad, disciplina y blindaje del manejo fiscal en el mediano plazo.
3. Independiza el objetivo fiscal y las decisiones de política de movimientos cíclicos de la economía, en particular del producto y de los ingresos petroleros, por lo que la regla es de naturaleza estructural.
4. Permite un espacio para la política fiscal contracíclica, lo cual significa que la autoridad puede ahorrar en momentos de recesión y gastar en momentos de auge, sin que se comprometa la meta de mediano plazo.
5. Posibilita un mejor manejo macroeconómico de los excedentes que genera el sector minero-energético.
6. Evita los problemas de credibilidad y monitoreo que genera una regla definida sobre el ciclo económico.

#### MODIFICACIÓN PROPUESTA

La política general de la economía estará a cargo del Estado, por mandato de la ley, en la explotación de recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución y consumo de los bienes, y en los servicios públicos para racionalizar la economía con el fin de alcanzar sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, y la preservación de

El Plan Nacional de Desarrollo conformado por el presupuesto de inversiones de las entidades públicas y en la parte general se señalarán los propósitos de largo plazo, las metas y prioridades de mediano plazo, y las estrategias y orientaciones de política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá el cronograma de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, y la especificación de los recursos requeridos para su ejecución, dentro de un marco de sostenibilidad fiscal.

El gobierno formulará anualmente el presupuesto de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los diez días de cada legislatura. El Presupuesto de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y ejecutarse en un marco de sostenibilidad fiscal y corresponderá al desarrollo.



<sup>2</sup> Ver. Regla fiscal para Colombia, documento comité técnico interinstitucional para la regla fiscal. 7 Julio de 2010. Pág. 33.



## 4 IMPLEMENTACIÓN Y OPERATIVIDAD DE LA REGLA

- El diseño de la regla fiscal deberá tener en cuenta tanto los aspectos técnicos relativos a la regla, como los requisitos institucionales y jurídicos que permiten su operatividad, seguimiento y cumplimiento.
- Desde el punto de vista jurídico, el proyecto propone que la regla fiscal deberá tener un carácter de ley orgánica con el fin de garantizar una especial jerarquía frente a las demás leyes.

- Así mismo, la regla fiscal deberá condicionar la elaboración de los diversos instrumentos de manejo fiscal existentes como el plan financiero, el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de mediano plazo, con el fin de establecer metas cuantitativas que permitan involucrar a la regla con cada uno de estos instrumentos independientemente de la cobertura de tiempo de cada uno de ellos.

## 5 CONSIDERACIONES FINALES

- Con el proyecto de acto legislativo presentado por el gobierno se quiere establecer una disposición constitucional expresa que garantice la prestación y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Sin embargo, las autoridades económicas deberán comprometerse con el logro de los objetivos de política económica: inflación baja y estable y sostenibilidad fiscal, que permita la efectividad de las políticas de estabilización macroeconómica, con el fin de minimizar las fluctuaciones del ciclo económico. Esta situación promoverá mejores perspectivas hacia el crecimiento económico en el mediano plazo, favoreciendo así el mayor acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios a los que tienen derecho.

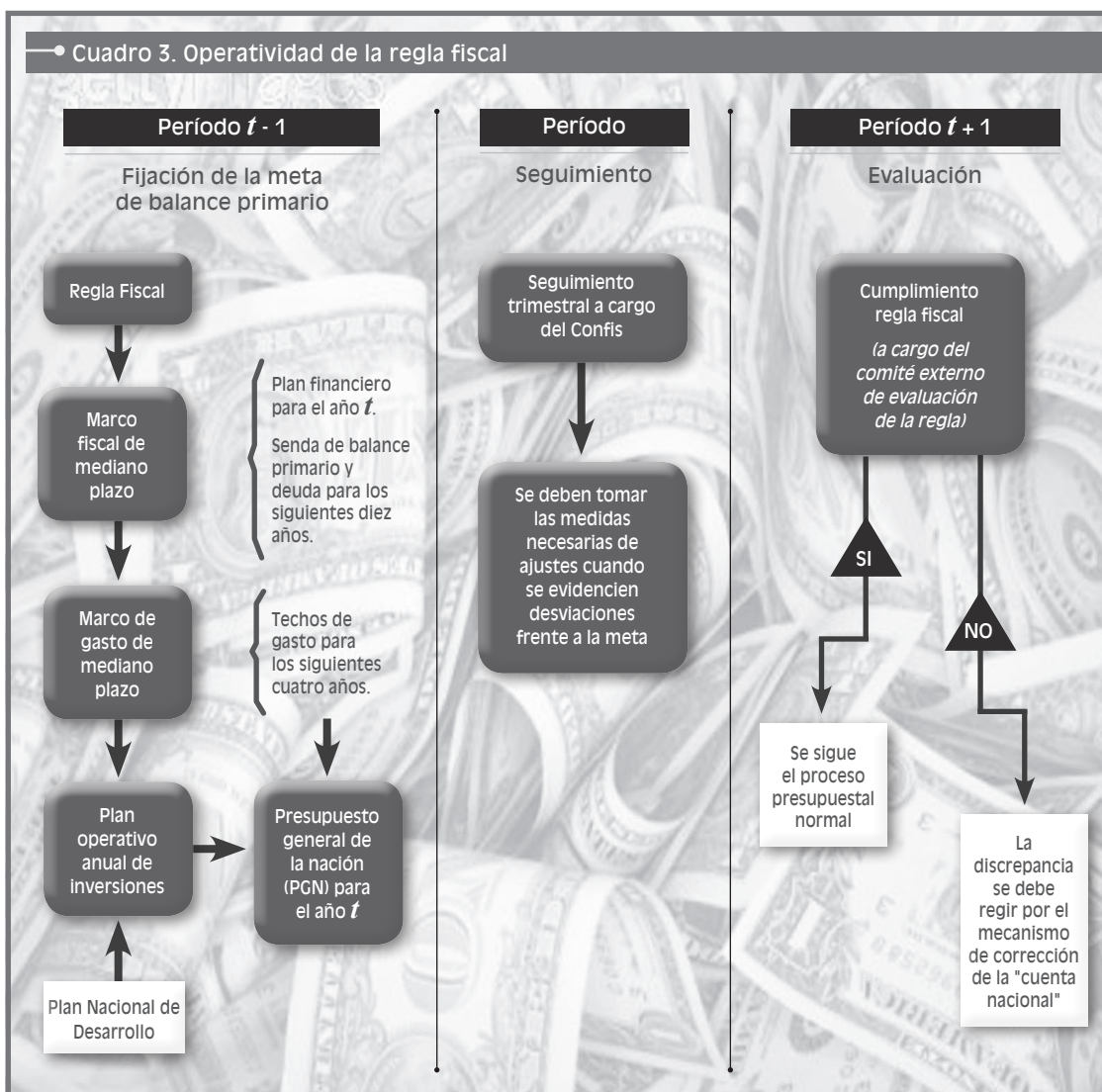
Con la reforma propuesta, Colombia creará un modelo institucional original, en donde se concibe la colaboración obligatoria de todos los órganos del poder público en alcanzar sostenibilidad fiscal, como instrumento para realizar, de manera sostenible, el conjunto de derechos propios de un Estado social de derecho.

Sin embargo, alcanzar y garantizar la sostenibilidad fiscal requiere de un gran compromiso y disciplina del sector público y del apoyo de la sociedad en la búsqueda de este objetivo, pues de no garantizarla, los riesgos y los costos económicos y sociales pueden ser elevados.

Con la reforma propuesta, Colombia creará un modelo institucional original, en donde se concibe la colaboración obligatoria de todos los órganos del poder público en alcanzar sostenibilidad fiscal, como instrumento para realizar, de manera sostenible, el conjunto de derechos propios de un Estado social de derecho.

Sin embargo, alcanzar y garantizar la sostenibilidad fiscal requiere de un gran compromiso y disciplina del sector público y del apoyo de la sociedad en la búsqueda de este objetivo, pues de no garantizarla, los riesgos y los costos económicos y sociales pueden ser elevados.

• Cuadro 3. Operatividad de la regla fiscal



### OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

• Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Johana Fandiño Casas  
• Edición general Beatriz Torres • Redacción Johana Fandiño Casas • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.  
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriollegislativo@icpcolombia.org