



**ANTONIO NAVARRO WOLFF**  
**SENADOR**

Bogotá D.C., 12 de septiembre de 2017

Honorable Senador  
**EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
Presidente  
Senado de la República  
Bogotá D.C.

**Asunto: Proyecto de Acto Legislativo No. \_\_\_ de 2017 “Por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones”.**

Respetado presidente,

En mi condición de Senador de la República radico el presente Proyecto de Acto Legislativo que busca modificar el artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, relacionado con el Sistema General de Participaciones.

De tal forma, presento a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la Ley.

Adjunto original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (USB).

Cordialmente,

**ANTONIO NAVARRO WOLFF**  
Senador



**ANTONIO NAVARRO WOLFF**  
**SENADOR**

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO \_\_\_\_\_ DE 2017**

**“Por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1:** Modifíquese el artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**ARTICULO 357.** El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. **En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la presentación del proyecto de ley del presupuesto general de la nación.**

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de



**ANTONIO NAVARRO WOLFF**  
**SENADOR**

Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o.** El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o.** Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1o del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico, de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 3o.** El Sistema General de Participaciones, SGP, tendrá un crecimiento adicional a lo establecido en los parágrafos transitorios anteriores para el sector educación. La evolución de dicho crecimiento adicional será así: en los años 2008 y 2009 de uno punto tres por ciento (1.3%), en el año 2010 de uno punto seis por ciento (1.6%), y durante los años 2011 a 2016 de uno punto ocho por ciento (1.8%). En cada uno de estos años, este aumento adicional del Sistema no generará base para la liquidación del monto del SGP de la siguiente vigencia. Estos recursos se destinarán para cobertura y calidad.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 4o.** El Gobierno Nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos



**ANTONIO NAVARRO WOLFF**  
**SENADOR**

censales en la distribución del Sistema General de Participaciones. El Sistema orientará los recursos necesarios para que, de ninguna manera, se disminuyan, por razón de la población, los recursos que reciben las entidades territoriales actualmente.

**Artículo 2:** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congressistas,

**ANTONIO NAVARRO WOLFF**  
Senador

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**ANTONIO NAVARRO WOLFF**  
**SENADOR**

Continuación firmas proyecto de Acto Legislativo \_\_\_\_ de 2017, “Por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones”.

---

---

---

---

---

---



**ANTONIO NAVARRO WOLFF**  
**SENADOR**

## **PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO \_\_\_\_\_ DE 2017**

### **“Por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones”**

#### **I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de Ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en tres (3) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, las cuales son las siguientes: (1) Antecedentes, (2) Contenido del proyecto, y (3) Necesidades actuales.

##### **1. Antecedentes.**

Colombia ha sido históricamente un país de regiones, cada una con sus particularidades culturales, históricas, económicas y políticas. Hasta el punto que la mayoría de guerras civiles del siglo XIX se desarrollaron entre centralistas y federalistas e incluso entre las mismas entidades sub-nacionales de la república, conocidas entonces como Estados. Tras el triunfo de la “Regeneración” impulsada por Rafael Núñez, Colombia adquirió durante casi un siglo un modelo de Estado centralista, que si bien logro la unidad nacional, fue una de las causantes de la crisis en la legitimidad y representatividad del Estado a finales del siglo XX.

En ese orden de ideas, la Carta Política de 1991 fue un escenario ideado como medio para relegitimar el Estado y darle mayor representatividad sobre el país real. Lo anterior, por medio de la definitiva incorporación de los antiguos actores armados al escenario político nacional, el reconocimiento de los indígenas y negritudes, así como la igualdad de todos los credos y separación del Estado y la iglesia. De igual manera, se presentó un proceso descentralización político-administrativa expresada fundamentalmente en las elecciones locales para departamentos y municipios y en una supuesta mayor autonomía económica que les permitiese desempeñar nuevas funciones descentralizadas.

Lastimosamente el proceso de descentralización en Colombia, entendido como las delegaciones de responsabilidades, funciones y capacidades se ha asemejado más a un proceso de desconcentración entendido únicamente como delegación de funciones que un proceso de descentralización real, esto debido a la dependencia económica, de las entidades sub-nacionales respecto al Gobierno Nacional. Por lo comentado, vale la pena recordar la diferenciación que hizo la Honorable Corte Constitucional entre descentralización y desconcentración, en sentencia C-496 de 1998, así:

*La descentralización implica “el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales” Mientras que “delegación y desconcentración por su parte, atienden más a la transferencia de funciones radicadas en cabeza de los órganos administrativos superiores a instituciones u*



**ANTONIO NAVARRO WOLFF**  
**SENADOR**

*organismos dependientes de ellos, sin que el titular original de esas atribuciones pierda el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones. Por eso, se señala que estas dos fórmulas organizacionales constituyen, en principio, variantes del ejercicio centralizado de la función administrativa”.*

Es por ello que, el presente acto legislativo pretende garantizar la continuidad del proceso de descentralización política en la nación, por medio de la necesaria garantía de la transferencia de recursos del gobierno central hacia las entidades territoriales, imprescindible para la democracia participativa, la participación real, legitimidad del mismo sistema político y la garantía del cumplimiento de los principios del Estado entendiendo que como lo dispone el Artículo 1 de la Constitución Política. *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, **descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales**, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.* (Resaltado fuera de texto).

Con base en lo anterior, se procede a explicar el contenido del proyecto de Acto Legislativo.

## **2. Contenido del proyecto.**

El Sistema General de Participaciones es un modelo establecido en el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, en virtud del cual el gobierno nacional transfiere recursos a los departamentos, distritos y municipios, con el fin de atender los servicios a cargo de estos y financiar su adecuada prestación. Estos recursos se destinan prioritariamente a la financiación del servicio de salud, educación (preescolar, primaria, secundaria y media), y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

Considerando lo indicado, el artículo 357 de la Carta Política de 1991 establecía la forma de calcular los recursos a transferir, disposición que ha sido modificada tres (3) veces desde su entrada en vigencia, lo anterior por medio del Acto Legislativo 01 de 1995, Acto Legislativo 01 de 2002 y finalmente por el Acto Legislativo 04 de 2007. Estas situaciones y cambios normativos han producido que los recursos del Sistema General de Participaciones se hayan visto disminuidos con el paso del tiempo, pues las formulas empleadas para calcular su reparto fueron modificadas y han provocado un menoscabo en las finanzas territoriales, ampliamente dependientes de las transferencias del Gobierno Nacional.

De tal manera, el presente proyecto de Acto Legislativo contempla la obligación de garantizar un flujo continuo de los recursos del Sistema General de Participaciones, esto es impidiendo que se reduzca el mismo por causas de la inflación. En este sentido, se propone establecer un tope mínimo, en virtud del cual estos montos de dinero no pueden disminuir



**ANTONIO NAVARRO WOLFF**  
**SENADOR**

bajo ninguna circunstancia por debajo de la inflación del año anterior, esto es los doce (12) meses anteriores a la aprobación del presupuesto general de la nación.

En el actual proyecto de ley de presupuesto para la vigencia fiscal del año 2018, se indica como el Sistema General de Participaciones aumenta de treinta y seis punto cinco billones de pesos (\$ 36.5 b) para el año 2017 a treinta y seis punto siete billones de pesos (\$ 36.7 b) para el año 2018. Esto significa solo un aumento de cero punto cincuenta y cuatro por ciento (0.54%), cuando la inflación esperada al terminar el año 2017 es de cuatro punto uno por ciento (4.1%). Es decir, el Sistema General de Participaciones está perdiendo valor adquisitivo en razón a la inflación, así, no se considera admisible que, en términos reales, los recursos del sistema estén disminuyendo en un tres punto cuatro por ciento (3.4%), cuando las necesidades y exigencias de las regiones son cada vez más crecientes.

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto de Acto Legislativo busca corregir esta situación imponiendo un tope mínimo de aumento del Sistema General de Participaciones, modificando el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política de la siguiente forma:

<b>Artículo actual</b>	<b>Modificación propuesta</b>
<p><b>ARTICULO 357.</b> El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.</p> <p>(...)</p>	<p><b>ARTICULO 357.</b> El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. <b><u>En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los 12 meses anteriores a la presentación del proyecto de ley del presupuesto general de la nación.</u></b></p> <p>(...)</p>

### **3. Necesidades actuales.**

Como indica el artículo 356 de la *norma normarum*, “No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”, y es precisamente lo que está ocurriendo actualmente, pues se han descentralizado competencias, a las cuales posteriormente se les ha restado recursos fiscales para poder





**ANTONIO NAVARRO WOLFF**  
**SENADOR**

atenderlas, es decir, las entidades territoriales deben cumplir las mismas y más funciones atribuidas con un monto de dinero menor que el asignado en periodos anteriores.

Por otro lado, a raíz del Proceso de Paz las obligaciones de las entidades territoriales han aumentado sin la previa dación de los recursos necesarios para afrontar las nuevas necesidades surgentes, lo que conlleva aún más a un empobrecimiento de las regiones quienes tienen mayores responsabilidades y una menor financiación para cumplir sus fines, viendo deterioradas gravemente la prestación de los servicios de educación y salud, por ejemplo.

El “Acuerdo de Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, incluye reformas normativas necesarias dentro de las entidades territoriales sub-nacionales para garantizar su implementación, dentro del punto 6.1.2. Estas reformas normativas suponen la delegación parcial de la función de implementar el acuerdo entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, sumado también al compromiso de contribuir con recursos del Sistema General de Participaciones para financiar su implementación.

Por consiguiente, considerando que el artículo 356 de la Constitución Nacional afirma que “No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”. No se considera conveniente reducir en lo absoluto las transferencias hacia los departamentos, municipios y distritos provenientes del Sistema General de Participación. En un contexto de ampliación de las misiones y funciones de las entidades territoriales, ante la importación de poder realizar una transición exitosa hacia el post-conflicto, debe propenderse por el aumento de sus recursos y no su limitación paulatina.

Por todo lo expresado anteriormente, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Congressistas,

**ANTONIO NAVARRO WOLFF**  
Senador

---



**ANTONIO NAVARRO WOLFF**  
**SENADOR**

---

---

Continuación firmas proyecto de Acto Legislativo \_\_\_\_ de 2017, “Por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones”.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**ANTONIO NAVARRO WOLFF**  
**SENADOR**

---

---