REPUBLICA DE COLOMBIA

# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - Nº 542 Bogotá, D. C., jueves 16 de noviembre de 2006 EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

# CAMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 169 DE 2006 CAMARA, 011 DE 2006 SENADO

*por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.*

Bogotá, D. C., noviembre 16 de 2006

Doctor

TARQUINO PACHECO CAMARGO

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Respetado señor Presidente:

En virtud de la honrosa designación que nos hiciera la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes como ponentes del **Proyecto de Acto Legislativo 169 de 2006 Cámara, 011de 2006 Senado,** *por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política*, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, en los siguientes términos:

1. **INTRODUCCION**

Tenemos la responsabilidad de presentar ante la Comisión Primera de la Cámara la ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo mediante el cual se modifica el crecimiento del Sistema General de Participaciones.

La descentralización, es uno de los principales instrumentos del Estado colombiano en la búsqueda de mayor desarrollo económico y social, equidad y mejores condiciones de vida para la ciudadanía. Es por ello que toda política pública que tenga relación con dicho propósito debe ser analizada con total objetividad para lograr los equilibrios que requiere un Estado unitario y descentralizado.

En este sentido el Proyecto de Acto Legislativo 169 de 2006 Cámara, 011 de 2006 Senado, por el cual se busca modificar la fórmula de crecimiento del Sistema General de Participaciones es de fundamental importancia para el país y debe ser debatido por parte de los Representantes a la Cámara mediante un análisis profundo y considerando todas las variables que se relacionan con el tema, no sólo desde el punto de vista de las entidades territoriales sino teniendo en cuenta los intereses generales del país en su conjunto.

Tal como ha sido aprobado en Senado el proyecto tiene que ver con temas fundamentales para el país como la magnitud de recursos que reciben las entidades territoriales para cumplir con las funciones que el modelo de descentralización les ha asignado, el requisito fundamental de que el país cuente con una economía creciente y estable, asegurar universalización de los servicios sociales básicos para la ciudadanía de la mano con incremento significativos en la calidad de los mismos, avanzar en una asignación territorial de recursos más equitativa a la vez que se avanza en una mayor eficiencia en la distribución y uso de las participaciones.

Si se logran la combinación y equilibrio adecuados de estos propósitos se garantizará al país continuar en una senda de crecimiento y desarrollo económico y social, cabe señalar que dado el estado de la descentralización en Colombia, gran parte de los municipios del país dependen en más del 80% de los recursos recibidos por concepto de participaciones, por lo cual se requiere que estos recursos sean crecientes, pero a la vez estables.

Mucho se ha debatido sobre el supuesto “recorte” al que se verán sometidos los recursos de municipios y departamentos con la aprobación de este proyecto. De ser esto cierto ninguno de nosotros estaría acompañando al Gobierno en esta intención. Nos hemos dado a la tarea de revisar con detalle las cifras y de entender a conciencia el proyecto, encontrándonos con el hecho de que las participaciones no se recortan ni mucho menos se atenta contra la descentralización que tanto arraigo tiene en nuestras regiones y en la ciudadanía. Es más bien un asunto de responsabilidad con el país, no con el Gobierno Central, sino con el país, para que sea posible mantener la economía funcionando de manera tal que nos permita seguir el proceso de desarrollo y crecimiento que buscamos para nuestras regiones.

En esta ponencia desarrollaremos los principales puntos de la reforma para establecer su conveniencia para el Estado colombiano, por supuesto defendiendo con ahínco, pero de manera objetiva el interés de nuestras regiones.

Para ello será útil iniciar con la revisión de la historia de las participaciones para identificar cuál es la finalidad de la reforma y establecer su justificación y condicionantes.

## 2. HISTORIA DE LAS PARTICIPACIONES

Tras siglos de ensayos entre modelos de estado centralista y federal, los primeros intentos por llegar al modelo intermedio que hoy tenemos se empezaron a dar en el siglo pasado en los años 80. Es ese momento, en el marco de un estado centralista y con la claridad de que el gasto totalmente centralizado desde el nivel nacional no era lo más eficiente, se empezaron a delegar algunas funciones a los municipios y se estableció un esquema para asignarle recursos para la financiación de los gastos delegados, ello se logró mediante una pequeña participación en el impuesto a las ventas (Ley 12 de 1986).

Al mismo tiempo, en desarrollo del proceso de desconcentración administrativa iniciado en 1968 se diseñó un modelo por el cual se giraban recursos para ser ejecutados directamente por las seccionales de los Ministerios de Educación y de Salud en los departamentos (Fondos Educativos Regionales y Servicios Seccionales de Salud, respectivamente); estos recursos se conocieron como el Situado Fiscal.

Lo anterior fue de la mano de decisiones de descentralización política, como la elección popular de alcaldes (Acto Legislativo 01 de 1986) y la definición de mecanismos de participación de la ciudadanía. Este proceso inicial que es la base de nuestro modelo actual de descentralización se complementó con medidas que fortalecieron las finanzas de los departamentos (Ley 14 de 1983) y municipios además de otras que buscaron apoyar la dinámica de la gestión local (77 de 1987).

El estado del arte del proceso a finales de los 90 y la decisión de los constituyentes por fortalecerlo y brindarlo de pilares profundos que permitieran un modelo consolidado, llevó a que la Constitución Política de 1991 definiera a Colombia como un "Estado social de derecho, organizado en forma de **república unitaria, descentralizada,** con autonomía de sus entidades territoriales…"... Esta caracterización le da al Estado colombiano la obligación de definir políticas que de manera paralela aseguren su unidad como Nación y garanticen el crecimiento y progreso equitativo de sus regiones, así como de propender por la autonomía territorial pero en el marco de la defensa de los intereses de la Nación como un todo.

Para concretar este modelo se definió una reparticipación de competencias basada en criterios de economía de escala y de cercanía de la ciudadanía a las autoridades locales. Por supuesto este modelo de competencias debía ser acompañado de un sistema adecuado para su financiación. Teniendo en cuenta la estructura de la tributación en Colombia donde el 80% de los impuestos están en cabeza de la Nación se estableció que esta podría entregar recursos a los municipios y departamentos para la financiación de las competencias que se les asignaron, utilizando criterios redistributivos; de esta manera se definió el régimen de transferencias establecido en el artículo 357 de la Constitución que en concreto estableció lo siguiente:

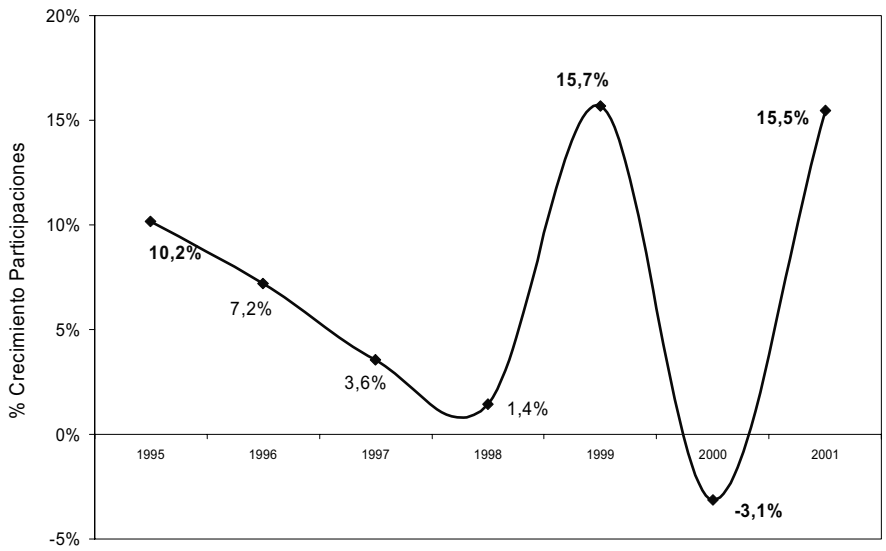
• Se fortaleció el situado fiscal como la fuente fundamental para financiar servicios de salud y educación, pero su administración pasaría a ser responsabilidad directa de las administraciones departamentales y distritales.

• Se incrementaron significativamente los recursos a los municipios y distritos, al sustituir participación en el IVA, por una participación en los ingresos Corrientes de la Nación, la cual se denominó Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación, PICN.

Las dos participaciones territoriales se establecieron como un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la Nación: el Situado Fiscal de 23% en 1994, de 23,5% en 1995 y de 24,5% en 1996, año a partir del cual este porcentaje permanecería constante. La PICN pasaría gradualmente de 15% en 1994 a 22% en 2001.

Este modelo se desarrolló mediante la Ley 60 de 1993 e inició su implementación a partir del año 1994. La dinámica de crecimiento de las participaciones a partir de dicho año se muestra en el gráfico.

**Crecimiento Real de las participaciones 1994-2001**




Con el pasar de los años, se empezaron a identificar las dificultades del modelo de participaciones adoptado, igualmente se detectaron fallas en la asignación de competencias. Los principales problemas del modelo estaban relacionados con:

1. **Riesgo de comportamientos cíclicos por su dependencia de los Ingresos Corrientes de la Nación:**

Esto se demostró a finales de la década de los noventa (especialmente en el período 1995-1999), cuando el país enfrentó una crisis financiera que afectó la estabilidad y el crecimiento económico. Como consecuencia, el déficit consolidado del sector público ascendió a 7.0% del PIB en 1999, el más alto desde finales de los 70, lo que entre otros motivos condujo al decrecimiento de la economía que se situó en -4.3% en 1999.

La caída del crecimiento redujo significativamente los recaudos tributarios, lo que llevó a un crítico círculo vicioso traducido en bajo crecimiento, menores ingresos tributarios y alto gasto. Esto conllevó a continuos recortes de los gastos de inversión del Gobierno Central.

Como consecuencia de lo anterior, y dada la directa relación entre los ingresos corrientes de la Nación y las participaciones (situado Fiscal y PICN) la crisis financiera ocasionó efectos negativos en los territorios. Estos problemas surgieron de las fluctuaciones y reducciones de las fuentes de financiación de educación y salud y otros gastos financiados con las participaciones, a causa de que el volumen era directamente proporcional a los recaudos por ingresos corrientes en el nivel nacional, por lo cual al decrecer estos últimos también caían los recursos de participaciones de las entidades territoriales.

La evidencia de las cifras demuestra cómo en el transcurso de 1999 el monto inicialmente asignado por participaciones cayó en un 10%, y peor aún, entre 1999 y 2000 se presentó una disminución real de las participaciones del 4%.

Producto del comportamiento cíclico las entidades territoriales no tenían certeza del monto de los recursos con que contarían en cada vigencia, para financiar las competencias a su cargo, esta situación obstaculizaba el normal desarrollo de lo planificado y generaba demoras en el cumplimiento de las metas sociales.

2. **Asimetría en el aumento del gasto y restricciones para su disminución:**

La dependencia del cálculo de las participaciones del comportamiento de los Ingresos Corrientes de la Nación implicaba que toda decisión de aumento en el ingreso por parte del Gobierno Nacional vía reformas tributarias, generaba un aumento en el gasto del Gobierno debido al porcentaje correspondiente de las participaciones territoriales.

Esto a su vez implicaba mayores recursos para los territorios que se traducían en mayor gasto recurrente, es decir, aumento en la contratación y mayor gasto en salarios los cuales son altamente inflexibles.

Por otro lado, en los casos en que las participaciones eran inferiores, la Nación debía adicionar recursos por otras vías para complementar

el gasto de los territorios, de manera que fue necesaria la creación del Fondo Educativo de Compensación y se giraron recursos adicionales para el sector salud.

3. **Se comprometió el logro y mantenimiento de las coberturas en los sectores básicos:**

Si se tiene en cuenta que para la prestación de los servicios de educación y salud, muchos de los gastos financiables con las participaciones eran recurrentes (nóminas de maestros y personal médico, prestaciones sociales, gastos de operación de instituciones educativas y de salud, etc.) la volatilidad de estos, hacía imposible mantener las coberturas alcanzadas en educación, salud, agua potable y saneamiento básico y menos alcanzar cobertura universal, además los demás sectores de su competencia se vieron afectados.

4. **Recursos sectoriales asignados sin criterios pertinentes para el sector.**

Adicional al riesgo de decrecimientos en los ingresos, la distribución se hacía primero por entidad territorial y luego se aplicaban porcentajes iguales en todos los municipios para inversión sectorial, esto resultaba en que generalmente no había consistencia entre el recurso para inversión sectorial y las necesidades propias del municipio en cada sector y dado que los recursos no se asignaban con criterios sectoriales era imposible garantizar eficiencia en su uso con resultados efectivos para el sector.

En conclusión, el diseño constitucional de 1991, presentaba bastantes limitaciones para garantizar sus propósitos, la principal de ellas como se ha mencionado es que hacía depender las participaciones territoriales de los ingresos corrientes de la Nación, lo cual sometió a los departamentos y municipios durante la década de los noventa a una grave volatilidad en sus ingresos, a dificultades de recursos y técnicas para avanzar en coberturas de educación, salud, servicios públicos domiciliarios, de agua potable y saneamiento básico

Lo más grave, del modelo anterior fue que contribuyó a comprometer la estabilidad económica del país y con ello a limitar el cumplimiento de las responsabilidades del Estado frente a la ciudadanía, que es en últimas el principal propósito de la descentralización. En otras palabras el modelo anterior ponía en riesgo la descentralización.

Dados los problemas originados por el modelo anterior, el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República una reforma a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política la cual fue aprobada mediante el Acto Legislativo 01 de 2001, por medio del cual se redefinió el esquema de participaciones a las entidades territoriales y estableció una nueva fórmula para su crecimiento

Los principales ajustes del Acto Legislativo 01 de 2001 fueron:

• Se unificó en una sola las participaciones a las entidades territoriales con el nombre de Sistema General de Participaciones.

• Se incrementó el monto total de las participaciones al adicionar a la liquidación del Situado Fiscal y de la PICN en 2001 los recursos adicionales que la Nación asignó dicho año por Fondo Educativo de Compensación y el equivalente a los recursos propios que las entidades territoriales venían destinando al pago de docentes[1], este adicional fue cerca de $1 billón.

• Se desligó, para el período 2002-2008, el crecimiento de las participaciones de la dinámica de los ingresos corrientes de la Nación y se estableció como tasa de crecimiento anual la inflación causada más 2% en los primeros cuatro años y 2,5% en los restantes tres años.

• Brindó un seguro a las entidades territoriales, de tal manera que cuando la economía crezca a más del 4%, estas se beneficien de tal crecimiento adicional; así mismo cuando el crecimiento económico sea menor al 2% deberán compartir los ajustes.

• Se estableció un proceso de definición de componentes o bolsas sectoriales, para que cada una de ellas se distribuyera con criterios propios de cada sector.

• Para la distribución de recursos de cada bolsa se definieron criterios que a la vez buscaban equidad y eficiencia.

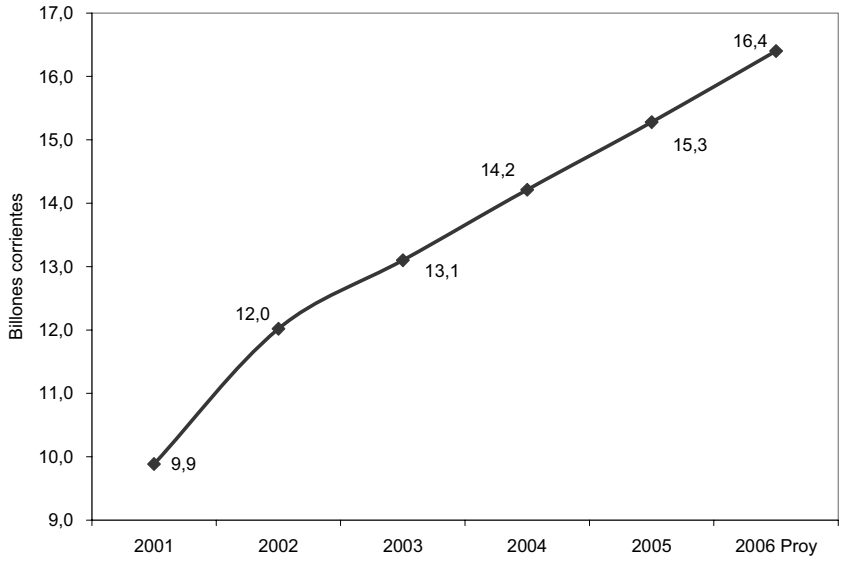
Este esquema ha demostrado ser mucho más eficiente que el anterior no sólo en cuanto al crecimiento estable de los recursos ya que permitió a la Nación mayor control sobre su política fiscal, sino que ha tenido como resultado una mayor dinámica en el crecimiento de las coberturas.

De acuerdo con este nuevo esquema de incremento de las transferencia, en el gráfico 5 se puede observar la dinámica de su crecimiento, el cual entre 2001 y 2002 tiene el efecto del incremento de la base de cálculo en cerca de $1 billón, y a partir de allí el resultante en cada año del crecimiento de la inflación más los puntos adicionales establecidos, este esquema ha permitido un flujo de recursos con un crecimiento real y sostenible.

No obstante los beneficios logrados gracias al Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 del mismo año, subsiste una dificultad que puede poner nuevamente en gran riesgo la dinámica de las participaciones y la estabilidad macroeconómica del país, dicha situación está relacionada con que a partir de 2009 "el monto del 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, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución".

**Gráfico 5**

**Evolución Participaciones 2001-2006**




Como se puede observar las participaciones a partir de 2009 volverían a estar ligadas a los ingresos corrientes de la Nación con todos los efectos negativos que ello implica, arriba explicados.

Dado que la Nación ha experimentado las bondades y limitaciones de los modelos, es claro que tanto para las entidades territoriales como para la Nación en su conjunto es más conveniente que las participaciones tengan una dinámica independiente de los ingresos corrientes de la Nación.

Por ello el Gobierno decidió presentar una propuesta de acto legislativo que hiciera permanente el esquema de la transición, es decir, en la que se mantuviera la fórmula de crecimiento igual a la inflación causada más unos puntos adicionales.

Además de este propósito el gran objetivo de la propuesta es asegurar recursos y estables a las regiones para garantizar el propósito nacional de universalización de las coberturas universales de salud y educación y avance significativo en las de agua.

De acuerdo con estos propósitos las principales propuestas del proyecto radicado por el Gobierno fueron:

• La base de crecimiento de las participaciones en 2009 será el monto de 2008.

• Mantener un nivel predecible de crecimiento del Sistema General de Participaciones:

---

[1] Lo que significó para las entidades territoriales la liberación de los recursos propios que destinaban para financiar personal docente.

**2009-2010: inflación causada + 3.5 puntos porcentuales**

**2011 en adelante: inflación causada + 2 puntos porcentuales**

• Ampliar para el régimen permanente la regla prevista por el parágrafo transitorio 2° del artículo 357 de la C.P., según la cual, si la economía crece por encima del 4%, el SGP para las ET se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%,

• Complementar con recursos del PGN la financiación de la inversión territorial para garantizar la cobertura universal en salud y educación y avanzar significativamente en la cobertura de agua potable y saneamiento básico.

• Definir una bolsa de recursos independiente para agua potable y saneamiento básico como existe actualmente para educación y salud.

• Flexibilizar el porcentaje de recursos asignados para cada sector una vez se alcancen las coberturas universales.

• Mantener la composición actual de los recursos del SGP con destino a otros sectores: asignaciones especiales, libre destinación y forzosa inversión.

A partir del proyecto radicado por el Gobierno Nacional, se realizaron algunos ajustes en los debates en Senado, que se presentan en la siguiente sección.

3. **ESTADO ACTUAL DEL PROYECTO**

Debemos reconocer que el proyecto que hoy presentamos ante los honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara, es una versión mejorada del proyecto inicialmente presentado por el Gobierno.

La fórmula propuesta plantea un crecimiento real de los recursos que se destinan a departamentos y municipios, es decir, se reconoce el incremento de los precios observado cada año (inflación) y, adicionalmente, se aumentan los recursos en un 4% durante 2008 y 2009, en un 3.5% en 2010 y en un 3% entre 2011 y 2019.

Es de gran importancia resaltar que con esta fórmula, los recursos que recibirán los municipios y departamentos **no se recortarán**. Para el 2006 estos recursos serán de $16.4 billones y aumentarán aproximadamente $1.3 billones anualmente, hasta alcanzar $36.7 billones en el 2019.

Así mismo, las participaciones han crecido todos los años en términos reales desde la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2001. Lo que se busca con el nuevo Acto Legislativo es que sigan creciendo aún más y durante un tiempo más largo.

La reforma contempla aspectos importantes en cuanto al fortalecimiento de la descentralización, objetivo de todos. Uno de estos es que cuando se alcancen coberturas universales, los departamentos y municipios podrán reorientar recursos a otros sectores estratégicos, conforme a las prioridades establecidas en sus planes de desarrollo.

De igual manera, es importante la ampliación en el porcentaje de uso de los recursos de propósito general para utilizar en funcionamiento en municipios pequeños, que pasó de 28% en la propuesta del Gobierno a 42% como está aprobado hasta el momento, ya que al crear una bolsa aparte para agua potable y saneamiento básico, era necesario incrementar este porcentaje, con el fin de garantizar un monto de recursos equivalente a los que hoy en día destinan las regiones a estos propósitos.

Con el fin de tener una mayor cantidad de elementos de juicio sobre la percepción de la población en general en cuanto al Proyecto de Acto Legislativo que se está debatiendo en el Congreso de la República, se convocó a dos audiencias públicas en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, los días 14 y 15 de noviembre del año en curso.

En estos ejercicios participaron los honorables Representantes de la Comisión Primera, la Federación de Departamentos, la Federación de municipios, la academia representada en particular por el Rector de la Universidad ICESI de Cali y la ciudadanía en general. Resultaron de gran utilidad para los ponentes, pues se tuvo la oportunidad de escuchar las diferentes posturas en torno a la propuesta, provenientes del Gobierno, congresistas, la academia, los sindicatos, los alcaldes, los gobernadores, los diputados, los concejales, los ediles, las juntas de acción comunal, los partidos políticos, los educadores, los médicos, los veedores ciudadanos, los hospitales, las cámaras de comercio, los empresarios y la sociedad en general. Estos ejercicios democráticos han resultado de gran utilidad por cuanto han enriquecido el debate y han permitido tener un mayor entendimiento del proyecto y sus implicaciones.

4. **CONSIDERACIONES**

**• No hay recorte**

Como se mencionó anteriormente, después de analizar con detenimiento la información y las estadísticas del Departamento Nacional de Planeación, hemos constatado que el Proyecto no tiene como propósito recortar las participaciones de las entidades territoriales. Para el 2006 estos recursos serán de $16.4 billones y aumentarán aproximadamente $1.3 billones por cada año, hasta alcanzar $36.7 billones en el 2019. →

**Evolución de las Participaciones 2001 - 2019**

**Texto aprobado en Senado**

**Billones corrientes**

| Vigencia | Educación | Total Salud | Agua Potable y Saneamiento Básico | Otros | Total | Crecimiento |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2001 | 4,99 | 2,39 | 0,65 | 1,60 | 9,62 | |
| 2002 | 6,75 | 2,83 | 0,64 | 1,80 | 12,02 | 24,9% |
| 2003 | 7,36 | 3,08 | 0,69 | 1,97 | 13,10 | 9,0% |
| 2004 | 7,98 | 3,34 | 0,75 | 2,14 | 14,21 | 8,5% |
| 2005 | 8,58 | 3,59 | 0,72 | 2,38 | 15,28 | 7,5% |
| 2006 | 9,21 | 3,86 | 0,78 | 2,56 | 16,40 | 7,3% |
| 2007 | 9,86 | 4,13 | 0,83 | 2,74 | 17,55 | 7,0% |
| 2008 | 10,64 | 4,46 | 0,90 | 2,95 | 18,95 | 8,0% |
| 2009 | 11,44 | 4,79 | 0,96 | 3,18 | 20,38 | 7,5% |
| 2010 | 12,19 | 5,10 | 1,03 | 3,38 | 21,70 | 6,5% |
| 2011 | 12,92 | 5,41 | 1,09 | 3,59 | 23,00 | 6,0% |
| 2012 | 13,69 | 5,73 | 1,15 | 3,80 | 24,38 | 6,0% |
| 2013 | 14,51 | 6,08 | 1,22 | 4,03 | 25,84 | 6,0% |
| 2014 | 15,39 | 6,44 | 1,30 | 4,27 | 27,40 | 6,0% |
| 2015 | 16,31 | 6,83 | 1,37 | 4,53 | 29,04 | 6,0% |
| 2016 | 17,29 | 7,24 | 1,46 | 4,80 | 30,78 | 6,0% |
| 2017 | 18,32 | 7,67 | 1,54 | 5,09 | 32,63 | 6,0% |
| 2018 | 19,42 | 8,13 | 1,64 | 5,39 | 34,59 | 6,0% |
| 2019 | 20,59 | 8,62 | 1,73 | 5,72 | 36,66 | 6,0% |

**• Se fortalece la descentralización**

Una de las principales preocupaciones de la sociedad en cuanto a este proyecto hace referencia al proceso de descentralización que se está llevando a cabo y que buscó el Constituyente. Es importante resaltar que con la reforma propuesta a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política se da un paso adelante en el fortalecimiento de la descentralización y se garantiza la estabilidad macroeconómica y fiscal del país.

La reforma asegura un crecimiento año a año de las participaciones, mayor al crecimiento de la población. Mientras la población crece a una tasa del 1.03%, con la reforma, los recursos que se destinan a departamentos y municipios crecen en términos reales, es decir, se reconoce el incremento de los precios observado cada año (inflación) y, adicionalmente, se aumentan los recursos en un 4% durante 2008 y 2009, en un 3.5% en 2010 y en un 3% entre 2011 y 2019.

Una vez se alcancen las coberturas plenas en salud y educación, estas pueden mantenerse con un crecimiento de los recursos igual al crecimiento de la población. Esto significa que el crecimiento por encima del 1.03% que propone la fórmula del Proyecto (ver Cuadro) está otorgando recursos a los departamentos y municipios para que destinen, bien sea a calidad en la prestación de los servicios, o a otro sector de su competencia.

**Fortalecimiento de la descentralización**

| Año | Crecimiento real de las participaciones aprobado en Senado | Crecimiento de la población | Crecimiento adicional que refleja el *fortalecimiento de la descentralización* |
|---|---|---|---|
| 2008 | 4% | 1,03% | 4%-1,03% = **2,97%** |
| 2009 | 4% | 1,03% | 4%-1,03% = **2,97%** |
| 2010 | 3,5% | 1,03% | 3,5%-1,03%= **2,47%** |
| 2011-2019 | 3% | 1,03% | 3%-1,03% = **1,97%** |

Adicionalmente, vale la pena resaltar que el nivel central ha adoptado medidas para el fortalecimiento y sostenibilidad de las finanzas territoriales. Como resultado de esto, Colombia es el país unitario de América Latina con el mayor gasto descentralizado. Es así como de cada $100 pesos de gasto del Estado, $45 son ejecutados por las enti-

dades territoriales. Adicionalmente, los ingresos tributarios de las entidades territoriales en Colombia alcanzan el 19% del total de ingresos tributarios, superando a países como Argentina (18%), Chile (9%) y México (5%).

Los ingresos de las regiones han aumentado, lo que ha permitido el fortalecimiento de la descentralización, de acuerdo con el compromiso del Gobierno.

En 1993 se creó la sobretasa a la gasolina y este Gobierno la fortaleció en 2002, incrementando las tarifas a cobrar por parte de las entidades territoriales por este concepto. Esto hizo que aumentara el recaudo por este impuesto, al punto que pasó de $412 mil millones en 1996 a 1.3 billones de pesos en el año 2006. En el caso de los municipios, la sobretasa a la gasolina es el impuesto de mayor crecimiento.

Adicionalmente, durante este Gobierno se han llevado a cabo reformas a otros impuestos departamentales que han contribuido a que estas entidades mejoren el estado de sus finanzas. Entre ellas vale la pena destacar:

• Consumo de licores, vinos, aperitivos y similares (2002): se define como base gravable del impuesto el grado de alcohol contenido en el licor → de esta manera se incrementa el recaudo por los licores con más contenido de alcohol.

• Consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas (2003): ya tenían IVA, pero se estableció un IVA adicional del 3% para la Nación, el cual fue cedido a los departamentos.

Estas reformas han representado ingresos adicionales para los departamentos por más de 300 mil millones de pesos en el período comprendido entre el año 2003 y el 2005.

Gracias a estas medidas y a la gestión de los alcaldes y gobernadores, el total de impuestos municipales pasó de $3,2 billones en 2001 a $6 billones en 2005; por su parte los impuestos departamentales llegaron a $3,1 billones en 2005.

De acuerdo con los avances en los desarrollos políticos, administrativos y fiscales, introducidos para el fortalecimiento y consolidación de la descentralización, Colombia es el país con mayor avance en el proceso de descentralización en América Latina.

**• Estabilidad macroeconómica: ganamos todos**

Aparte de consolidar estos avances logrados en el proceso de descentralización, con esta reforma se garantiza la estabilidad macroeconómica y fiscal del país, la cual es de vital importancia para el desarrollo y el crecimiento de los departamentos y municipios.

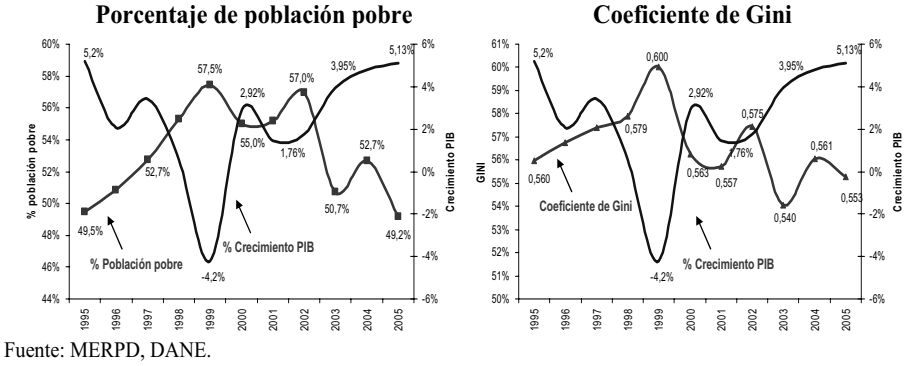
Si no se reforma el artículo 357 de la Constitución, los recursos del Sistema General de Participaciones, SGP, volverían a crecer al mismo ritmo al que crecen año a año los ingresos tributarios de la Nación, que depende de manera directa del comportamiento de la economía. Esto implicaría un salto significativo en el monto dirigido a las regiones en 2009 incrementando el gasto del Gobierno y, por ende, aumentando la diferencia entre ingresos y gastos como porcentaje del PIB (déficit fiscal). En 2009, este incremento en el déficit sería de 1.5 puntos porcentuales, es decir, se pasaría de un déficit de 2.1% a 3.6% si no se hiciera la reforma.

Es claro que un deterioro en las finanzas públicas lleva a que se encarezca y se haga más difícil el acceso a crédito, al que inevitablemente se tendría que acudir en busca de los recursos adicionales. Este deterioro de las finanzas provoca, por una parte, desconfianza en los mercados, los cuales ven más posible que el país no atienda los pagos de deuda, generando así un incremento en el precio del endeudamiento, es decir, la tasa de interés. Por otra parte, al bajarse la calificación de la deuda colombiana, habría mejores opciones disponibles para los compradores de títulos, con lo que resultaría más difícil para el país financiarse por esta vía, esto es, tanto para el Gobierno Regional como Nacional. Al percibir esta situación, el país se alejaría aún más de la posibilidad de obtener el grado de inversión.

De esta manera, se produce un mayor nivel de endeudamiento a altos costos: la deuda pasaría de disminuir año a año hasta alcanzar 28% del PIB en 2017, si se aprueba la reforma, a presentar un ritmo sostenido de crecimiento, hasta llegar al 48% en el mismo año, de no aprobarse. Adicionalmente, se presentaría una desaceleración en la tasa de crecimiento económico, lo que se traduce en menor recaudo tributario y por tanto en menores recursos de participación para las regiones. El menor ritmo de crecimiento conduce a mayores niveles de pobreza y a una elevación en la desigualdad, a través de una menor inversión social. Esta situación tarda en corregirse cuando la economía se recupera.

En el siguiente gráfico se muestra la relación entre el crecimiento económico y el porcentaje de población pobre y la desigualdad del ingreso. Como se observa, a menor crecimiento económico, más pobreza y más desigualdad. Este hecho se agrava en la medida en que la recuperación económica es mucho más acelerada que la recuperación en términos sociales. Se puede afirmar, como lo menciona el Banco Mundial, que años de crecimiento económico sostenido entre los 80 e inicios de los 90 sacaron a muchas familias de la pobreza, pero la crisis macroeconómica de finales de los 90 neutralizó más de una década de progreso.

**Gráfico 1**




Fuente: MERPD, DANE.

La cascada de efectos sobre las entidades territoriales, que generaría el atar nuevamente las participaciones a los ingresos corrientes de la Nación, producto de un desequilibrio fiscal, se resume de la siguiente manera:

1. Reducción en los recursos del Sistema General de Participaciones.

2. Incremento en el costo de endeudamiento o incluso la imposibilidad de acceder a crédito.

3. Aumento en los índices de pobreza y desigualdad.

Por otra parte, resulta primordial tener en cuenta que, incluso si no existiera el problema fiscal y sus consecuencias, el hecho de atar el crecimiento de las participaciones a los ingresos corrientes de la Nación, estaría asociado a un grave problema de **incertidumbre**. Si bien las proyecciones de crecimiento económico del Gobierno son positivas para los próximos años, no puede negarse el hecho de que todas las economías, y en particular las que se encuentran en desarrollo como la colombiana, están expuestas a diversas amenazas reales de tipo económico que pueden afectar su senda positiva de crecimiento y por esta vía afectar el monto de recursos que se destina a departamentos y municipios.

Existen, por ejemplo, situaciones en las economías internacionales que no son posibles de prever, pero que de presentarse cambiarían por completo las perspectivas de crecimiento de nuestro país y por supuesto de nuestras regiones. De ser cierta la posible desaceleración de la economía estadounidense en los próximos años, se daría un fuerte golpe a la economía colombiana y a su estabilidad. Esto provocaría la salida de los capitales provenientes de Estados Unidos, así como la disminución del comercio con el principal socio comercial de nuestro país. Otros efectos de suma importancia que se desprenden de una desestabilización de la economía norteamericana, son la reducción en la oferta de dólares en el país y su consecuente disminución en el precio de esta divisa. Así mismo, las tasas de interés en Colombia se elevarían y habría menores niveles de consumo e inversión, resultando en menores tasas de crecimiento en la economía colombiana.

Volver al mecanismo con el cual se atan las participaciones territoriales al crecimiento de los ingresos corrientes no es viable ni eficiente, en ningún escenario: por un lado, el mecanismo genera un deterioro fiscal que lleva a un menor crecimiento y consecuentemente a menores participaciones de las regiones. Por otro lado, ante la presencia de situa-

ciones económicas imprevistas que disminuyan el crecimiento económico de la Nación, el mecanismo no permite garantizar a las regiones los recursos previstos, necesarios para su correcta planeación y cumplimiento de las metas sociales.

Lo que busca la reforma es asegurar que las regiones sigan recibiendo una cantidad importante de recursos con la que se pueda lograr educar a todos los niños, que todas las personas tengan acceso a la salud y que la mayoría de la población tenga acceso a agua potable y saneamiento básico, de acuerdo con las posibilidades de la Nación.

Estos esfuerzos en materia de política social por parte del Gobierno Nacional y en asocio con los departamentos y municipios, continuarán siendo necesarios para consolidar los logros en coberturas de los programas sociales en educación, salud, agua potable y saneamiento básico a cargo de las entidades territoriales, y fundamentales para la reducción de la pobreza y la desigualdad.

De seguir atadas las participaciones a los ICN, la Nación se vería forzada a dejar de participar en la financiación de inversiones de interés para el desarrollo social y económico de las entidades territoriales, tal como lo hace actualmente.

**• Se garantiza el logro de las metas de cobertura y avances en calidad**

El proyecto contempla el alcance de coberturas universales en servicios sociales básicos como salud y educación, así como avanzar significativamente en el incremento de coberturas en los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, al mismo tiempo que se protegen principios básicos de estabilidad en las finanzas del país.

Dicha estabilidad se constituye en la garantía de que, en el mediano y largo plazo, estas coberturas universales sean sostenibles y reduzcan la pobreza de los sectores más vulnerables de la población colombiana.

La financiación de las metas de cobertura fue establecida a partir de un análisis de costos en cada uno de los sectores, teniendo en cuenta los requerimientos en calidad necesarios para prestar el servicio con efectos positivos en la mejora de la calidad de vida de la población, especialmente aquella con menores ingresos.

En el caso de educación, los costos para alcanzar la cobertura universal en el año 2009 y mantenerla a partir de este año, tienen un valor presente neto de $106.5 billones, calculados a partir de las siguientes necesidades:

− Planta de docentes, directivos docentes y administrativos.

− Aportes patronales a cargo del Presupuesto General de la Nación.

− Costo de nuevos docentes para mantener la cobertura con cargo al SGP.

− Costos para mantener el escalafón, antiguo y el nuevo.

− Costos por homologación del personal administrativo.

− Costo por contratación de servicio educativo.

− Cancelación de las prestaciones sociales .

− Calidad (principalmente para construcción y mantenimiento de la infraestructura educativa, servicios públicos y transporte escolar).

Los recursos contemplados para cubrir los costos en educación para el período 2006 - 2019, son:

− Sistema General de Participaciones .

− Regalías.

− Recursos propios de esfuerzo territorial.

− Ley 21.

− Presupuesto General de la Nación.

Por otra parte es importante resaltar que la asignación promedio de recursos del Sistema General de Participaciones por alumno en el año 2006 es de poco más de $1 millón.

En el caso de salud, los costos estimados para alcanzar la cobertura universal en el régimen subsidiado en el año 2009 y mantenerla, tienen un valor presente neto de $54.4 billones y están basados en los siguientes supuestos:

− Crecimiento de la población: 1.03%.

− La población de nivel 2 de Sisbén, que recibe subsidios parciales actualmente, pasa a ser cubierta con subsidios plenos.

Los recursos para cubrir los costos en el período 2006 - 2019, provienen de:

− Sistema General de Participaciones.

− Presupuesto General de la Nación incluyendo Fosyga.

− Recursos propios de esfuerzo territorial actual.

− Formalización del empleo: el efecto positivo de la reducción en la pobreza que trae como consecuencia una formalización del empleo en esta población de 0.8% anual y, por ende, su contribución al régimen subsidiado en salud.

− Cotización de un punto adicional del régimen contributivo con cargo a las empresas, como aporte de solidaridad.

Por último, en el caso de agua potable y saneamiento básico, las metas de cobertura establecidas para este sector en 2009 son: 98% en agua potable urbana y 75% en la zona rural; 95% en alcantarillado urbano y 65% en la zona rural. Para lograr esto se calculó un costo de $21.2 billones en valor presente neto, teniendo en cuenta los estándares mínimos internacionales en la prestación de este servicio en calidad, mantenimiento y cobertura.

Los recursos para cubrir los costos en el período 2006 - 2019, provienen de:

− Sistema General de Participaciones.

− Inversiones Empresas de Servicios Públicos Domiciliarias, ESPD.

− Presupuesto General de la Nación.

− Recursos de regalías directas.

− Crédito.

En conclusión, el Sistema General de Participaciones es la fuente principal de financiación para los tres sectores, de manera que con la estabilidad de dicho recurso se puede planear el logro de la meta en el plazo establecido. Además, con el aumento en el crecimiento hasta ahora aprobado se puede destinar mayor volumen de recursos para mejorar la calidad en educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

Adicionalmente, resulta de gran importancia reconocer que la actual regla, en vigencia desde la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2001, además de posibilitar un escenario de financiamiento estable y sostenible, ha servido a esos propósitos fundamentales de contribuir al incremento de las coberturas en los servicios sociales básicos a cargo de las entidades territoriales. En los últimos 4 años, el país logró incrementar y mantener la cobertura de educación básica del 82 al 90%, incorporando al sistema educativo a 1,7 millones de nuevos alumnos. A su vez, mediante el esfuerzo complementario en el financiamiento con recursos del Fosyga, se logró la afiliación a la seguridad social en salud de 7,2 millones de personas pobres, alcanzando aproximadamente 18 millones de personas en 2006.

**• Efecto del Censo**

Otra de las grandes preocupaciones que se han manifestado en los múltiples debates sobre el tema, es la incidencia que podría llegar a tener el nuevo Censo sobre la distribución de los recursos de las participaciones. En primer lugar, resulta de gran importancia mencionar que el nuevo Censo y el Acto Legislativo que hoy se está discutiendo son dos cosas aparte. Incluso sin reforma constitucional es posible que fuera necesario hacer algún tipo de ajuste en la distribución de las participaciones por efecto de los nuevos datos censales.

Debido a que en el actual diseño de distribución de los recursos del SGP cerca de 17 de las 26 variables son sensibles a los cambios que generaría el nuevo censo de población, el Gobierno Nacional está evaluando la posibilidad de impulsar medidas normativas que permitan mitigar el impacto que podrían ocasionar los cambios en las cifras poblacionales en las finanzas de las entidades territoriales y, por ende, en la financiación de los servicios básicos a su cargo.

Una vez el DANE suministre y complete toda la información que se necesita para determinar la distribución de los recursos del SGP, se

podrá establecer el monto real que le corresponde a cada municipio y departamento. Si algunos municipios o departamentos ven reducida su población, se diseñará una transición en la fórmula en la cual se ajuste el crecimiento de los recursos a lo largo del tiempo para dichas entidades.

Esto significa que el Gobierno se ha comprometido a ajustar los recursos de acuerdo con la nueva distribución de la población que presente el Censo, pero sin disminuir los recursos para ningún departamento o municipio, manteniendo un crecimiento real de las participaciones. Más adelante se expone en detalle la propuesta que presentamos los honorables Representantes en este sentido.

**• Transitoriedad**

En el primer debate en Senado surgió la iniciativa de hacer transitoria la fórmula propuesta. Esto tiene fundamento en el hecho de que en la actualidad el país se encuentra en una complicada situación de orden público, que compromete recursos no sólo en su componente militar, sino en su componente social. Igualmente, el Gobierno Nacional asumió la responsabilidad de atender las pensiones del ISS, asunto que demanda recursos importantes del presupuesto nacional. La idea es que hacia 2020 esta situación haya sido superada y que menos recursos sean requeridos para estos fines.

Sin embargo, los honorables Representantes consideramos que dicha transitoriedad debe ser más corta. La economía colombiana se encuentra en una senda de crecimiento favorable que está construyendo las bases para un desarrollo sólido en el mediano plazo y consideramos de vital importancia que las regiones hagan parte de este proceso, como socios del Gobierno Nacional.

**• Explicación del pliego de modificaciones**

Por las razones expuestas anteriormente, proponemos que a partir de 2017 las participaciones retornen a su crecimiento con base en los ingresos corrientes de la Nación.

Por otra parte, los honorables Representantes consideramos que la propuesta de dar recursos adicionales provenientes del total del SGP a los municipios menores de 25 mil habitantes, desfinanciaría los servicios de salud, educación y agua potable y saneamiento básico, poniendo en riesgo uno de los propósitos fundamentales de este Acto Legislativo, el cual está relacionado con el logro de la cobertura plena en educación y salud y avances significativos en agua potable y saneamiento básico. Por esta razón, nuestra propuesta consiste en que estos recursos para los municipios menores de 25 mil habitantes provengan de los de la bolsa de propósito general, en lugar del total del SGP. De este modo se pasaría del 2% del total del SGP, monto aprobado por el Senado de la República, al 9% de los recursos destinados a Propósito General.

Aunque consideramos que el mecanismo de control de los recursos del SGP propuesto en Senado va en la dirección correcta, dada la importancia del uso eficiente de estos, hemos planteado una propuesta alternativa que busca diseñar un sistema de monitoreo, control y evaluación, que garantice el cumplimiento de las coberturas y metas propuestas. Este sistema será coordinado por el Gobierno Nacional e involucrará la participación de las comunidades y de los organismos de control.

A pesar de que lograr coberturas universales en los servicios básicos es objetivo común e indiscutible, no es suficiente y debe ser complementado con la garantía de avance en la calidad de los servicios prestados. Por ello consideramos pertinente que sólo se puedan orientar recursos hacia otros sectores, una vez se alcancen coberturas universales con estándares de calidad.

Finalmente, los ponentes hemos buscado garantizar mayor participación de las regiones en los beneficios derivados del buen comportamiento económico, con el fin de fortalecer la atención integral a la primera infancia tan necesaria para el desarrollo del país. En este sentido, proponemos aumentar el porcentaje de participación de las regiones en los años en que el crecimiento del PIB sea superior al 4%, de forma tal que en lugar de una proporción, se transfiera la totalidad de los puntos adicionales al 4%.

Estas propuestas las hacemos teniendo en cuenta nuestro compromiso con las entidades territoriales, su autonomía y necesidades, y seguros de que esta iniciativa contribuirá al fortalecimiento del proceso de descentralización por el que tanto abogamos todos.

**Proposición**

De acuerdo con las anteriores consideraciones y con las modificaciones que se plantean a continuación, solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara dar Primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 169 de 2006 Cámara, 011 de 2006 Senado, *por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política*.

*Roy Barreras,* Coordinador Ponente; *Myriam Paredes,* Coordinadora Ponente; *Alvaro Morón*, Coordinador Ponente; *Edgar Gómez, William Vélez, Gustavo Puentes, Karime Motta*, *Carlos Enrique Soto*, Ponentes.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 169 DE 2006 CAMARA, 011 DE 2006 SENADO**

*por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El inciso 4° del artículo 356 de la Constitución Política, quedará así:

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas.

Artículo 2º. El literal a) del artículo 356 de la Constitución Política, quedará así:

a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad;

Artículo 3º. El artículo 357 quedará así:

Artículo 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.

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 9% de la Participación de Propósito General será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos deberán ser destinados 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 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.

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del SGP, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. La ley desarrollará los criterios y procedimientos para este propósito.

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

Parágrafo transitorio 2°. 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 1° 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 3°. 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 censales en la distribución del Sistema General de Participaciones.

Artículo 4°. El presente Acto Legislativo rige a partir del 1° de enero de 2008.

Cordialmente,

*Roy Barreras,* Coordinador Ponente; *Myriam Paredes,* Coordinadora Ponente; *Alvaro Morón*, Coordinador Ponente; *Edgar Gómez, William Vélez, Gustavo Puentes, Karime Motta*, *Carlos Enrique Soto*, Ponentes.

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2006