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 XVI - Nº 221 | Bogotá, D. C., martes 29 de mayo de 2007 | EDICION DE 20 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

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 169 DE 2006 CAMARA, 11 DE 2006 SENADO

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

Bogotá, D. C., 29 de mayo de 2006

Doctor

TARQUINO PACHECO CAMARGO

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Ref.: Informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta al Proyecto de acto Legislativo número 169 de 2006 Cámara, 11 de 2006 Senado, *por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.*

Dando cumplimiento al encargo que la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes me hiciera, me permito rendir ponencia en los siguientes términos al Proyecto de acto Legislativo número 169 de 2006 Cámara, 11 de 2006 Senado, *por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.*

1. DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El Proyecto de Acto Legislativo en mención fue radicado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Alberto Carrasquilla Barrera en el período legislativo pasado y ya ha surtido seis (6) de los ocho (8) debates reglamentarios, quedando pendientes el de Comisión Primera de Cámara y la plenaria de la misma.

El Gobierno Nacional busca que a través de esta reforma constitucional queden definidas claramente las reglas que rigen las transferencias de la Nación a las entidades territoriales, teniendo en cuenta que en el año 2008 se culmina el período de transición que determina el nivel de crecimiento anual del Sistema General de Participaciones (SGP) establecido por el Acto Legislativo 01 de 2001.

2. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)

2.1 Transferencias Territoriales desde 1991 al 2000

El Constituyente del 91, dentro del proceso de descentralización en materia fiscal, elevó a norma constitucional las transferencias a las entidades territoriales, ordenando su liquidación con base en los Ingresos Corrientes de la Nación -ICN- (Ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital). Las transferencias a las entidades territoriales se encuentran contempladas en el artículo 356 y 357 de la Constitución de 1991, reglamentados en un principio por la Ley 60 de 1993[1].

Por el elevado crecimiento de los gastos, las presiones fiscales y el receso de la economía colombiana, el Gobierno impulsó la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2001 mediante el cual se modificaba temporalmente -hasta el año 2008- la base de liquidación de las transferencias, las cuales además no estarían sujetas a los ICN. Los recursos de las transferencias crecerían condicionados al crecimiento de la inflación más 2% en los primeros cuatro años y 2,5% en los restantes tres años. Pasado este período el SGP dependería nuevamente de los ICN, precisando que el porcentaje de los ICN destinados al SGP sería como mínimo el porcentaje que se hubiera transferido en el año 2001.

A raíz de esta reforma los conceptos de situado fiscal y participación de los municipios en los ICN se agruparon en el Sistema General de Participaciones -SGP-. El SGP quedó conformado por una participación para educación, salud y una de propósito general que incluye agua potable y saneamiento básico.

La reforma trajo consigo un nuevo criterio de distribución así:

- Para salud y educación: la población atendida y por atender, reparto entre la población rural y urbana, eficiencia administrativa y fiscal y equidad.

[1] Estableció la división de competencias para las instancias territoriales y la Nación en materia de educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico. También señaló la posibilidad de ejecutar recursos de la participación en los ingresos corrientes de la Nación (PICN) en otras actividades como deporte, recreación, cultura y libre inversión (CGR – Evaluación de transferencias 2006).

- Para otros sectores: población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y pobreza relativa.

El Acto Legisltavio 01 de 2001 fue reglamentado por la Ley 715 de 2001 (Cuadro 1)[2]. Mediante esta Ley el legislador dispuso que los recursos del SGP se repartan así:

- 4% destinado a asignaciones especiales en las cuales figura Fonpet (2,9%), resguardos indígenas (0,52%), alimentación escolar (0,5%), municipios ribereños del río Magdalena (0.08%).

- 96%. Educación (58,5%), salud (24,5%) y propósito general (agua potable, saneamiento básico, proyectos educativos de salud, deporte cultura y otros) (17%). De estos recursos un 28% puede ser utilizado en libre destinación para determinadas categorías de municipios.

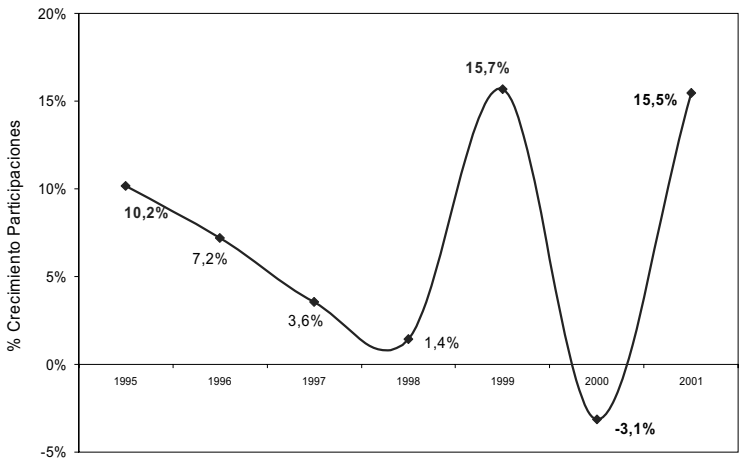
Cuadro 1

CONCEPTO	Porcentaje
1. ASIGNACIONES ESPECIALES	**4,0%**
1.1 Resguardos Indígenas	0,52%
1.2 Municipios Ribereños del Río Magdalena	0,08%
1.3 Alimentación Escolar	0,5%
1.4 FONPET	2,9%
2. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL (2)	**96,0%**
2.1 Participación Educación	58,5%
2.2 Participación Salud	24,5%
2.3 Participación Propósito General	17,0%
3. TOTAL (1+2)	**100,0%**

2.2. Efectos del Acto Legislativo 01 de 2001

Previo a la modificación constitucional de 2001, los recursos que correspondían a las regiones por concepto de situado fiscal fluctuaba de acuerdo a como aumentaran o disminuyeran los Ingresos Corrientes de la Nación -ICN-, lo que dificultaba la planeación en inversión, en adquisición de compromisos por parte de las entidades territoriales y en el cumplimiento de las metas en materia social. La crisis del año de 1999, fue nefasta no solo para la nación sino también para las regiones que vieron sus recursos disminuidos de manera dramática. En este año hubo un decrecimiento de la economía que se situó en -4.3% y entre 1999 y 2000 se presentó una disminución real de las participaciones del 4%.

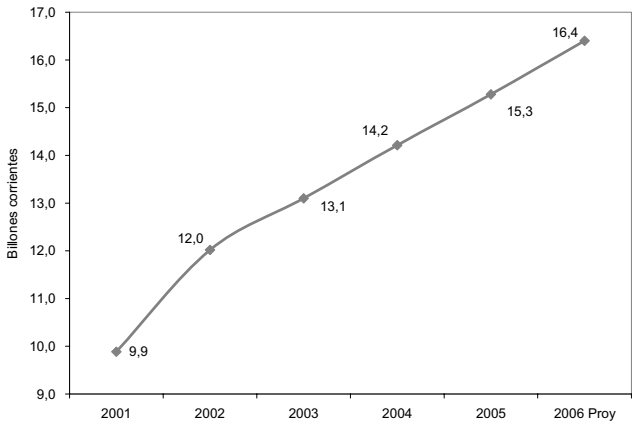
Crecimiento real de las Participaciones 1994-2001



Al desligar el crecimiento del monto de las transferencias territoriales de los Ingresos Corrientes de la Nación, y asociarlos a la inflación causada, las regiones vieron aumentar sus recursos y mejorar las coberturas en materia de educación, salud y saneamiento básico. La matrícula total en educación básica y media se incrementó de 9,8 millones de niños matriculados en 1999 a 11 millones en 2006; por otro lado la cobertura del régimen subsidiado en salud aumentó en casi 8 millones de personas adicionales a los registrados en 1998. Las coberturas en acueducto y alcantarillado también han aumentado alcanzando niveles en el 2004 de 89,68% para el primero y de 74,51% para el segundo. En cuanto a la Nación, le ha permitido tener un mayor control sobre su política fiscal y realizar inversiones de gran impacto social en las diferentes regiones del país.

[2] CONPES 57 de enero de 2002.

Evolución Participaciones 2001-2006



3. MODIFICACIONES QUE HA SURTIDO EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO DURANTE SU TRAMITE EN EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Durante su trámite por el Congreso, el texto original ha sufrido varias modificaciones, siendo mejorado sustancialmente. Entre las principales podemos mencionar:

- Modificación en la fórmula que se utilizaría para establecer el monto del Sistema General de Participaciones (SGP) de los Departamentos, Distritos y Municipios que sería asignado en los años 2009 y 2010 tomando como base la inflación causada más una tasa de crecimiento real de 3,5% y de 2% a partir de 2011. Tal como está aprobada hasta la fecha se propone la inflación causada más 4% en el 2008 y 2009, inflación más 3,5% en el 2010, inflación más 3% entre el 2011 y 2016, más un punto adicional para educación durante todo el período.

- Se estableció el año 2016 como fecha en que el SGP vuelva a estar ligado a los Ingresos Corrientes de la nación (ICN) y no dejarlo de manera permanente como lo proponía el Gobierno en el proyecto inicial.

- El Gobierno proponía que los puntos en que creciera la economía por encima de 4% sería repartido entre la Nación y las regiones y si crecía por debajo del 2% las regiones recibirían menos recursos. En el Congreso, específicamente en la Comisión Primera de la Cámara se logró que todos los puntos adicionales, por encima del 4%, fueran destinados exclusivamente a las regiones para la atención integral a la primera infancia. Y en el caso que la economía creciera por debajo del 2%, en la plenaria del Senado quedó garantizado que las regiones no sufrirían ningún recorte.

- Igualmente se estableció que en caso que el último censo arroje menor número de habitantes en municipios y departamentos, no se disminuirán los recursos para las regiones.

Como se ve, el Congreso ha venido trabajando para dar mayor garantía a las regiones y a la población más vulnerable promoviendo la inversión en los sectores más urgentes como lo son la educación, la población pobre y la niñez y si bien estas mejoras han hecho el proyecto más viable, consideramos que aún desde el Congreso se puede hacer más por las regiones.

4. PROPUESTA DE MODIFICACION

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, el atar las Transferencias Territoriales a los ICN no es viable. Sin embargo la propuesta del proyecto de Acto Legislativo tal como ha sido aprobada hasta la fecha aún es insuficiente para poder cumplir con las metas en materia de cobertura y de calidad que son competencia de los departamentos y de los municipios. Es claro que la política social a nivel territorial tiene su principal fuente de financiación en las transferencias que la Nación hace a las mismas. La descentralización es un imperativo constitucional que debe seguir fortaleciéndose y necesariamente esto implica mayores recursos. En un acuerdo alcanzado entre Gobierno Nacional y algunos de los ponentes del proyecto, se acordó establecer un incremento específicamente para el sector educación de la siguiente manera: 1,3% adicional en los años 2008 y 2009; 1,6% en el año 2010 y 1,8% durante los años 2011 a 2016.

A continuación podemos apreciar lo que este aumento significa en cifras:

Crecimiento de transferencias de 4% y 1,3% para educación en términos reales a partir de 2008, 3,5% en 2010 y 1,6% para educación y 3% adicional desde 2011 y 1,8% para educación. Comparado con Acto Legislativo 01 de 2001(cifras en miles de millones)

Año	Porcentaje de incremento	Porcentaje de incremento adicional exclusivo para educación	Valor transferencias según propuesta e incremento para educación	Valor transferencias sin modificación	Diferencia que pierden los entes territoriales
2008	4,00%	1,30%	16.410	15.952	-458
2009	4,00%	1,30%	17.066	19.933	2.867
2010	3,50%	1,60%	17.716	20.704	2.988
2011	3,00%	1,80%	18.283	21.505	3.222
2012	3,00%	1,80%	18.832	22.337	3.505
2013	3,00%	1,80%	19.396	23.201	3.805
2014	3,00%	1,80%	19.978	24.099	4.121
2015	3,00%	1,80%	20.578	25.032	4.454
2016	3,00%	1,80%	21.195	26.001	4.806
Pérdida para las entidades territoriales hasta el 2016, si se modifica la Constitución y se incrementa el Sistema General de Participaciones según la inflación causada el año anterior y un porcentaje adicional de 4% y 1,3% para educación en términos reales a partir de 2008, 3,5% en 2010 y 1,6% para educación y 3% adicional desde 2011 y 1,8% para educación. Comparado con Acto Legislativo 01 de 2001(cifras en miles de millones)					**29.311**

Si bien con esta nueva propuesta, las regiones recibirían recursos adicionales que serían destinados a un sector de gran importancia para el desarrollo del país como lo es la educación y principalmente para mejorar la calidad de la misma, otros sectores como salud y saneamiento básico también son neurálgicos para el bienestar de los colombianos. En el caso de la salud, podemos vernos, en el corto plazo, abocados a una inminente crisis de la red hospitalaria pública, por lo que se hace urgente destinar mayores recursos para atender una situación tan delicada como esta. Por estas razones propongo un aumento en los puntos porcentuales por encima de la inflación causada y que este aumento sea definitivo. Así las cosas se establecería un crecimiento de las transferencias tomando como base la inflación causada más una tasa de crecimiento real del 5% de manera permanente a partir del año 2008. Con esta fórmula respondemos a las demandas que han venido haciendo las regiones en diferentes escenarios y se logra el objetivo principal del Gobierno que es independizar el SGP de los ICN, para continuar en el sendero del crecimiento económico hasta ahora registrado.

En el cuadro siguiente vemos los recursos adicionales que recibirían las entidades territoriales por este concepto.

Crecimiento de transferencias de 5% en términos reales a partir de 2008, más un 1% destinado exclusivamente a educación comparado con Acto Legislativo 01 de 2001(cifras en miles de millones)

Año	Porcentaje de incremento	Porcentaje de incremento adicional exclusivo para educación	Valor transferencias según propuesta e incremento para educación	Valor transferencias sin modificación	Diferencia que pierden los entes territoriales
2008	5,00%	1,00%	16.511	15.952	-559
2009	5,00%	1,00%	17.336	19.933	2.597
2010	5,00%	1,00%	18.203	20.704	2.501
2011	5,00%	1,00%	19.113	21.505	2.392
2012	5,00%	1,00%	20.069	22.337	2.268
2013	5,00%	1,00%	21.072	23.201	2.129
2014	5,00%	1,00%	22.126	24.099	1.973
2015	5,00%	1,00%	23.232	25.032	1.800
2016	5,00%	1,00%	24.394	26.001	1.607
Pérdida para las entidades territoriales hasta el 2016, si se modifica la Constitución y se incrementa el Sistema General de Participaciones según la inflación causada el año anterior y un porcentaje adicional de 5% constante hasta 2016, más el incremento de 1% para educación					**16.709**

Si bien las regiones van a recibir menos de lo que les correspondería si regresáramos al esquema de 1991, la diferencia al aplicar una fórmula y otra es de casi 13 mil millones de pesos que pueden ser destinados a atender las necesidades de la población más vulnerable del país.

Con esta fórmula considero que se logra un punto de encuentro entre las necesidades de las regiones y las de la nación, porque no se desacelera el crecimiento de la economía pero tampoco se afectan de manera drástica los recursos de las regiones, teniendo en cuenta, además que el déficit fiscal de la nación también está fuertemente asociado al pago de pensiones y el servicio de la deuda. Según la Contraloría General de la República el servicio de la deuda y el pago de pensiones han mantenido una tendencia creciente durante todo el período que muestra aceleración para las pensiones en los últimos años y cierta estabilización de los intereses de la deuda entre 2004 y 2005. De esta manera, el pago de pensiones podría superar a las transferencias en el corto plazo.

5. PROPOSICION

Dese primer debate en segunda vuelta, en los términos propuestos al Proyecto de acto Legislativo número 169 de 2006 Cámara, 11 de 2006 Senado, *por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.*

Alvaro Morón Cuello,

Representante Cámara Cesar.

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 169 DE 2006 CAMARA, 11 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 2°. 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. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 356 de la Constitución Política los siguientes incisos:

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral el gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6)

meses contados a partir de la expedición del presente Acto Legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

Artículo 4°. El artículo 357 de la Constitución Política, 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 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 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 por ciento (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.

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. En el período comprendido entre los años 2008 y 2016 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 5%.

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°. Durante los años 2008 a 2016 el Sistema General de Participaciones, SGP, tendrá un crecimiento del uno por ciento (1%) adicional a lo establecido en los parágrafos transitorios anteriores, el cual será destinado exclusivamente al sector educación. En cada uno de estos años, el aumento adicional del SGP para el sector educación de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del monto del SGP de la siguiente vigencia.

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

Honorable Representante,

Alvaro Morón Cuello,

Representante Cámara Cesar.

***

PONENCIA PARA SEPTIMO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 11 DE 2006 SENADO

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

Bogotá, D. C., mayo 24 de 2007

Doctor

TARQUINO PACHECO CAMARGO

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Respetado señor Presidente:

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

EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto de acto legislativo en referencia, es de fundamental importancia para el país ya que en él se contrapone el querer de un sector, expresado en el Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez de imponer un modelo de Estado que tiene como fin principal centralizar el poder, cohesionando a su alrededor las fuerzas políticas que lo acompañan, como parte integral de ese propósito, se hace necesaria la mayor concentración y manejo de los recursos fiscales de tal forma que sea posible la intervención en las regiones para condicionar apoyos y determinar políticas que fortalezcan el modelo que dichos sectores políticos han denominado Estado Comunitario. De otro lado, están las mayorías nacionales que se han expresado en contra de la intención gubernamental por medio de la movilización pacífica y quienes en su representación nos identificamos en que es necesario defender y desarrollar el modelo planteado por el pacto Constitucional de 1991 que propuso la construcción de un Estado Social y Democrático de Derecho, en el que la justicia, la participación de todos, la equidad en la distribución de los recursos y la autonomía de las regiones son elementos que permitirán darle soporte al proceso de construcción de Estado propuesto por el acuerdo Constitucional de 1991.

En el desarrollo de los debates que hasta la fecha se han dado al proyecto de reforma Constitucional, este, ha tenido varias modi-

ficaciones en cuanto a los porcentajes que les corresponde recibir a los entes territoriales, para inversión en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, según la fórmula de inflación más unos puntos presentada por el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez. A pesar de lo anterior, los recursos que según el pacto constitucional de 1991 deben tener como destino la inversión social, no pueden, según la fórmula gubernamental, igualar los que corresponderían si se mantiene lo acordado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y el Acto Legislativo 01 de 2001 que previo la fórmula allí dispuesta como transitoria.

De igual manera, agotados seis debates del proyecto de acto legislativo, el país ha expresado de manera clara su rechazo al espíritu de los argumentos expuestos por la Directora de Plantación y el Ministerio de Hacienda, en representación del Gobierno y en defensa del proyecto que pretende convertir en permanente una fórmula acordada en el año 2001 como transitoria.

Argumenta el Gobierno como fundamentos de la reforma, la búsqueda de la estabilidad Fiscal, la alta corrupción que presentan las entidades territoriales y la necesidad de hacer un mejor uso de los recursos, motivos que según el Gobierno de Álvaro Uribe exigen de la aprobación por parte del Congreso de la República del recorte a las participaciones que deben tener las regiones en los Ingresos Corrientes de la Nación. El soporte de esta argumentación, como se observa, es bastante débil, debido a que desde su primera elección este Gobierno ha sacado adelante varias reformas tributarias en búsqueda de mayores recursos, ha privatizado más de 10 empresas y los índices de crecimiento económico superan niveles del 6%, con respecto al crecimiento que han tenido gobiernos anteriores. En lo que respecta a la corrupción en los entes territoriales, bien se conoce que este argumento no es cierto ya que alcaldes y gobernadores en las regiones han dado a los recursos un uso adecuado y racional y que es en el nivel central del Gobierno donde el país ha conocido los casos más aberrantes de corrupción.

En cuanto a la necesidad de dar un mejor uso a los recursos desde el Gobierno central, lo que se plantea en realidad es el interés que tiene el Gobierno, como ya se dijo, de concentrar mayor poder en cabeza del Presidente de la República entregándole más recursos para intervenir en las regiones, argumento, que como ya se ha expuesto es contrario al espíritu del acuerdo constitucional de 1991 que tuvo como fin ampliar los espacios de participación ciudadana, fortalecer la autonomía de las regiones y viabilizar en ese marco el desarrollo del Estado Social y Democrático de Derecho.

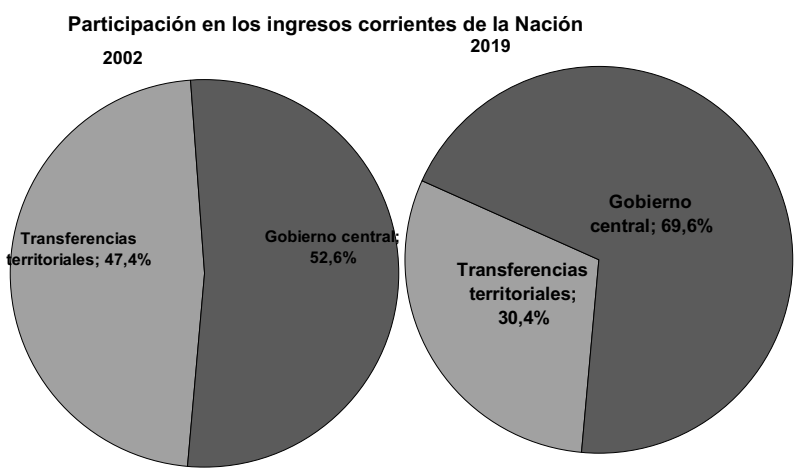
La tarea de los Congresistas en la defensa y representación de sus regiones.

Como bien lo señala una popular premisa, la tarea esencial de los políticos en la sociedad, es ayudar a resolver los problemas de la gente. En coherencia con ella, la Constitución Política de 1991 señaló en su artículo 133 ***"Los miembros de cuerpos colegiados de elección popular directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común"*** (el original sin negrillas). Lo expresado por el mandato constitucional recoge la voluntad popular que durante la década del 80 se expresó de múltiples formas en busca de construir una sociedad equitativa y que tuviera como eje de crecimiento, el desarrollo social. Es por ello, que la seguridad social, la educación, la salud y el saneamiento ambiental se concibieron como servicios públicos a cargo del Estado, así rezan los artículos 48, 49 y 67 del gran acuerdo Constitucional de 1991 y para la ejecución de las políticas que en el cumplimiento de esos derechos deberían desarrollar las entidades territoriales, el pacto constitucional concibió los derechos que sobre los Ingresos Corrientes de la Nación deben tener las regiones.

Es así, como un derecho y no como una dádiva que se estipuló las participaciones o transferencias en la Constitución de 1991 y es en cumplimiento de ese derecho que debemos actuar los Representantes y Senadores que fuimos elegidos popularmente. Nuestro compromiso político y responsabilidad Constitucional es ayudar a que se resuelvan en cada una de nuestras regiones los problemas que afrontan en salud, educación, agua potable y saneamiento ambiental. Cada uno de estos temas representa el bien común y problemas que padecen nuestra gente para los que tenemos como voceros de los que eligieron, la responsabilidad de plantear soluciones, lo contrario es actuar en contra de nuestras regiones y en contrasentido de la tarea que nos corresponde en el ejercicio político.

LAS PERDIDAS QUE EN SALUD Y EDUCACION TENDRAN LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Mientras la Constitución de 1991 diseñó un criterio equitativo en la devolución que la Nación obtenía como ingresos por concepto de impuestos pagados por todos los ciudadanos, el Acto Legislativo 011 pretende, tal cual, lo muestra la gráfica reducir en una tercera parte dichas participaciones.



Fuente: DDTS-DNP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Marco Fiscal de Mediano Plazo. Cálculos propios

Los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) utilizados aquí son los ICN base de liquidación de las transferencias, esto quiere decir que se descuenta el impuesto al *Oro y platino* y además se realizan los descuentos autorizados por la Ley 6ª de 1992 en desarrollo del artículo 43 transitorio de la Constitución.

Para el Constituyente y ex Alcalde de Bogotá, Jaime Castro quien participó en el foro convocado por el Polo Democrático Alternativo el 17 de mayo del presente en la sede del Congreso de la República, el monto de lo que se toma el Estado si se aprueba el Acto Legislativo que propone el Gobierno corresponde al 82% y la devolución que hace a las regiones es tan solo del 18% atacando con ello una conquista social del pueblo colombiano en 1991 y reflejando como fondo real del proyecto gubernamental un propósito político que busca con la concentración de los recursos económicos, el sometimiento de los gobernantes regionales a los intereses que desde el Gobierno central se manejan. En conclusión, para el ex Constituyente y ex Alcalde de Bogotá, lo que ambienta la reforma Constitucional es el rediseño de un nuevo modelo de Estado, donde la descentralización y la autonomía territorial como ejes del modelo democrático pactado en 1991, serán borrados totalmente para dar paso a un modelo autoritario que concibe la figura presidencial como la salvadora y benefactora.

El catedrático y director del grupo de Protección Social de la Universidad Nacional, Oscar Rodríguez Salazar en su intervención

en el foro expuso, que el marcado interés del Gobierno por reformar las transferencias se encuentra asociado a un proyecto político de construcción estatal, en segundo término a la gobernabilidad macroeconómica y en tercer lugar, a una particular forma de poner en funcionamiento el sistema de protección social.

En el contexto planteado por el catedrático, el debate sobre reforma a las transferencias es de carácter político debido a que el Estado que se apunta construir obedece a exigencias de la banca internacional, por ello es necesario dotar al ejecutivo para el manejo de los recursos fiscales y la generación de ahorro en busca de reducir la deuda pública. En la ejecución de dichas políticas, las participaciones de las regiones en los ICN se han venido disminuyendo del año 2000 que fueron del 42,7% al año 2002 que llegaron al 41,7% contra la que se presenta en el año 2006 donde desciende al 33,3% reflejándose en impactos perjudiciales al sector de la educación que entre el período de 2002 a 2006 causó la pérdida de 1.679.000 cupos educativos para estudiantes de familias pobres y durante ese mismo período, como consecuencia de la reforma del 2001 se quedaron sin plan obligatorio de salud completo 6.627.225 colombianos y lo que proyecta el Acto Legislativo que se debate hoy en el Congreso es que 3.171.320 colombianos no tendrán hacia el 2016 ninguna cobertura en salud.

En igual sentido, FECODE a través del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes –CEID- señala que entre el año 2002 y 2006 los recursos de transferencias para educación se redujeron en 3,37 billones de pesos, reflejándose esta reducción en impactos en la planta de personal de docentes que para el año 2000 ascendía a 350.000 maestros para atender una población de estudiantes de 8.500.000 y para el año 2006 se presenta una disminución de 44.000 docentes, es decir, se redujo la planta de personal docente a 306.000 maestros en la nómina nacional para atender una población educativa de 9.226.750 estudiantes.

El impacto de lo que dejó de percibir la educación colombiana, según los datos de la investigación realizada por FECODE, es visible también en la infraestructura de locativas donde funcionan las Instituciones Educativas, donde el 18% de estas instituciones no tienen aulas o se encuentran semidestruidas, el 33,6 se encuentran en mal estado, el 24,5% carecen totalmente de espacios recreativos y el 66,6 carecen de laboratorios, material didáctico o medios tecnológicos, lo cual no da acceso a los sectores más empobrecidos del país a tener una educación con medianos estándares de calidad, todo lo contrario, lo que se tiene es una educación pobre para pobres y la tendencia si se aprueba la reforma constitucional que se debate es que estos niveles de pobreza en la educación se incrementen. De tal manera, que la canasta educativa entendida como los componentes de bienes y servicios, planta y recursos físicos adecuados, personal de directivos y docentes eficientemente capacitados, introducción de recursos, procesos y desarrollos tecnológicos, implementación de actividades culturales y deportivas con medios y capacitación adecuada, atención al estudiante de manera integral ofreciéndole complementos nutricionales y atención médica, no están concebidos en el acto legislativo 011 como parte de los derechos que tienen las mayorías nacionales, en correspondencia con lo determinado por el pacto constitucional de 1991.

Se muestran en el gráfico siguiente las pérdidas que de manera general tuvieron la educación, salud y otros sectores que requieren de la inversión social en el período comprendido entre el año 2002 y 2006, sumando un total de 7,59 billones de pesos que dejaron de recibir las regiones para inversión social.

Efecto sobre los sectores
2002-2006 (pesos de 2006)

- **Salud**: **-3,54 billones**
- **Educación:** **-3,39 billones**
- **Otros sectores:** **-668.897 millones**

Según lo aprobado hasta el sexto debate donde se conserva la fórmula propuesta por el Gobierno de índice de inflación más unos puntos con ligeras modificaciones, los entes territoriales dejarán de recibir entre el 2006 y el 2016, 52,4 billones de pesos según los datos que el Representante a la Cámara Oscar de Jesús Marín recopila en documento que hizo llegar a todos los asistentes al foro sobre transferencias realizado el 17 de mayo en el Congreso de la República. Según lo investigado por FECODE la pérdidas que tendrán en el mismo período las regiones ascienden a 51 billones de pesos y la afectación por sectores es de la siguiente manera: EDUCACION, 30 BILLONES DE PESOS; SALUD, 11,6 BILLONES DE PESOS, SANEAMIENTO BASICO 9,2 BILLONES DE PESOS.

Las anteriores cifras pueden tener algunas variaciones, según sea el sector social que adelantó la tarea de investigación correspondiente, lo claro, es que todos los sectores sociales, municipios, organizaciones comunitarias, el sector de la salud, el sector educativo, el sector académico, a través de sus organismos de trabajo social y de investigación, coinciden en que la reforma a las transferencias propuesta por el Gobierno nacional desconoce derechos y conquistas sociales consagradas en el pacto constitucional de 1991 y que por el contrario lo que buscan es desmontar dichas conquistas, desarrollando un modelo de Estado denominado Estado Comunitario que concentra el poder económico y político y determina desde el poder central no solo las políticas sociales, sino la forma como se ejecutan. En ello, se lesiona la autonomía regional y los procesos de participación ciudadana que acompañan y fortalecen la descentralización administrativa, política y fiscal de las regiones y además se limita por lo bajo las coberturas en salud, educación, saneamiento básico y agua potable, ofreciéndole soluciones y servicios precarios a la población más pobre de nuestro país.

Lo anterior, ha sido acompañado por una amplia y pacífica movilización social que el 27 de abril, primero y 23 de mayo colmó las principales plazas públicas del país manifestando su desaprobación a la iniciativa del Gobierno expresada en el Acto Legislativo 011 al que nos aprestamos a darle séptimo debate, como se ve señores Representantes en foros, conversatorios, manifestaciones en la plaza pública se ha expresado la voz del constituyente primario, se ha expresado claramente su querer en el sentido de que se respete lo dispuesto por el pacto constitucional de 1991 y en esa decisión no puede haber duda de parte de esta célula legislativa. Como representantes de nuestras regiones elegidos por voto popular debemos cumplir el mandato que se nos entregó y votar negativamente la propuesta de prolongar el recorte de los recursos que le corresponden a la inversión social de los entes territoriales, es de acuerdo a ello que realizo la siguiente:

PROPOSICION

De acuerdo a los motivos anteriormente expuestos, invito respetuosamente a todos los integrantes de la Comisión Primera Constitucional votemos el Archivo del proyecto de Acto Legislativo que recorta las transferencias a que tienen derecho los entes territoriales.

Cordialmente,

Franklin Legro Segura,
Representante a la Cámara,
Valle del Cauca.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE, SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 169 DE 2006 CAMARA, 011 DE 2006 SENADO

por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

Doctor

TARQUINO PACHECO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

La Ciudad

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la Ley 5ª de 1992, y por encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de esta Comisión, pasamos a rendir ponencia para primer debate, segunda vuelta en la Cámara de Representantes al Proyecto de Acto Legislativo 169 de 2006 Cámara, 011 de 2006 Senado, *por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política,* en los siguientes términos:

ANTECEDENTES

En uso de la iniciativa legislativa señalada en el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera, presentó a consideración del honorable Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo número 011 de 2006.

Por ser un Proyecto de Acto legislativo y según lo señalado en el artículo 225 de la Ley 5ª, necesita de 8 debates para lograr su aprobación. El año pasado fue aprobado en la primera vuelta, y siguiendo el curso legislativo nuevamente llega a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes para ser debatido en segunda vuelta.

CONSIDERACIONES

Después de analizar lo expuesto a lo largo de los debates que se han presentado en el Congreso de la República sobre el tema, el Partido Liberal presenta uno de los mayores interrogantes que se generan al examinar la exposición de motivos presentada por el Ministro de Hacienda en el hecho de que las transferencias estén sujetas a la inflación y no a los ICN, contribuye al saneamiento de la deuda pública, pues no se explica cabalmente el por qué del cumplimiento de las metas de reducción de la deuda pública depende en gran manera de que se cree una regla de crecimiento real del Sistema General de Participaciones (SGP).

Efectivamente, este interrogante queda zanjado mediante el análisis realizado por los especialistas del Partido Liberal (Carlos Cabrera y Jorge Bustamante), los cuales logran demostrar que el saneamiento de la deuda pública no ha sido un efecto directo de los cambios realizados con la adopción del (SGP). Las razones principales que sustentan lo anterior son las siguientes:

1. Como las cifras lo demuestran, una de las variantes principales que han ayudado al mejoramiento de la situación fiscal se debe a que las propias entidades territoriales han incrementado sus ingresos, generando un superávit que ha repercutido favorablemente en la disminución del déficit nacional.

2. La deuda pública no ha descendido de manera exorbitante, y las disminuciones presentadas, no tienen relación directa con las medidas tomadas respecto al sistema de transferencia. Como bien se expone en el concepto, el déficit del Gobierno Central no disminuyó considerablemente durante el período de transición del Acto legislativo número 1 de 2001.

Por otra parte, en el concepto presentado se logra demostrar que en el caso de que las transferencias dependan del índice de Precios al Consumidor (IPC) o inflación y no de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), estas disminuirían, contrario a lo que se presenta en la exposición de motivos. De tal forma, es imperante, que en aras de la preservación de la descentralización y autonomía que las entidades territoriales y de la defensa de los preceptos consagrados en la Constitución Política, que el Partido Liberal mantenga como posición que el reparto del Sistema General de Participaciones se determine por los ICN.

El Proyecto de ley número 169 de 2006 Cámara, 11 de 2006 Senado, del Gobierno Nacional busca, además de recentralizar los recursos presupuestales, disminuirlos. Pero lo más preocupante es que en la Constitución de 1991 la prioridad se dirigía a educación y salud, y en la ponencia del Gobierno Nacional se incluye el gasto en agua potable y saneamiento básico, lo que sin duda hace más dependiente a los municipios y departamentos de la voluntad del Gobierno Central para apoyar la expansión tanto en cobertura como en calidad.

Esta propuesta, impide que en las regiones exista un verdadero desarrollo del capital humano, pues sin inversión en la educación y en la salud las comunidades quedan desprotegidas, retrazando el verdadero proceso de modernización de los municipios y departamentos que les permitiría ser más competitivos a nivel local y regional.

Por estas razones, El Partido Liberal Colombiano comprometido con la democratización de los procesos políticos, administrativos y presupuestales de la región, se opone al proyecto presentado por el Gobierno Nacional en aras de que el proyecto no impulsa la descentralización territorial y en particular, la autonomía presupuestal impidiendo que las comunidades y las autoridades municipales y departamentales sean las gestoras, las directoras y los agentes decidores en el devenir de sus propias regiones.

PROPOSICION

Archívese el Proyecto de Acto Legislativo número 169 de 2006 Cámara, 11 de 2006 Senado, *por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política*.

De los honorables Representantes,

Representantes a la Cámara, Ponente, Partido Liberal Colombiano,

Guillermo Rivera Flórez, Germán Olano Becerra.

***

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA 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., mayo 29 de 2007

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:

Este Proyecto de Acto Legislativo constituye un elemento fundamental para la descentralización y el desarrollo regional, en cuanto permite el crecimiento y la estabilidad de los recursos que las entidades territoriales reciben para financiar los servicios de salud, educación y agua potable y saneamiento básico, alimentación escolar, deporte, cultura, entre otros. Al mismo tiempo, esta reforma es responsable con la Nación y reconoce que los problemas macroeconómicos y fiscales tienen efectos negativos sobre todos los colombianos y particularmente sobre la población con menores recursos.

La reforma ha sido ampliamente debatida y analizada y en el proceso se han considerado diversas posiciones y alternativas, buscando acercar la reforma inicialmente propuesta por el Gobierno a una propuesta más generosa con las regiones.

Por ejemplo, la preocupación de numerosos parlamentarios con respecto a la población pobre, manifestada también en diversas ocasiones por el Gobernador del Atlántico, doctor Carlos Rodado, ha sido considerada ya en el texto que hoy se debate en la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Como respuesta a esta preocupación se logró que los municipios menores de 25.000 habitantes, que por lo general son los más pobres del país, tengan una participación adicional que equivale al 17% de la bolsa de propósito general. Con esta medida, junto con su participación normal en el resto de los recursos, la asignación per cápita promedio para estos municipios alcanzará en 2008 $366.746, en comparación con $266.274 correspondiente al resto de municipios. Igualmente se logró que la situación de pobreza sea un factor prioritario den la asignación de las diferentes bolsas que componen el SGP.

A la par con estos planteamientos, el proyecto de Acto Legislativo ha continuado avanzando con el voto favorable de las mayorías, introduciendo modificaciones tendientes a mejorar la iniciativa presentada por el Gobierno, dentro de las que se cuentan el inicio en 2008 y no en 2009 de la reforma, la adopción de la propuesta como transitoria hasta el año 2016 con aumento en los puntos de crecimiento real, reconocimiento de un punto adicional del SGP exclusivo para educación (equivalente a dos puntos de crecimiento de la bolsa de educación), incorporación de una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral a la utilización de los recursos del sistema, mayores recursos de propósito general para municipios pequeños, mayor reconocimiento cuando la economía crezca por encima del 4%, destinando estos recursos a la atención de la primera infancia, y garantía de transferencia por los posibles efectos negativos de los resultados del censo poblacional.

En reunión con el Presidente de la República, los miembros de la bancada de Gobierno de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes manifestamos algunas preocupaciones en el tema. En primer lugar se habló de la necesidad de garantizar recursos para vías regionales, para lo que se propuso que la fórmula que está siendo discutida incluyera medio punto adicional destinado para vías rurales. En segundo lugar se reiteró la preocupación de los honorables Representantes sobre si los recursos garantizados con la fórmula son en efecto suficientes, como asegura el Gobierno, para alcanzar coberturas plenas en salud y educación básica en 2010.

En respuesta a estas inquietudes, el Presidente propuso la firma de un acuerdo político, con el cual se garantizan recursos para vías terciarias a través del Presupuesto General de la Nación. Así mismo, el acuerdo establece que se contará con el respaldo de recursos del presupuesto de la Nación, si fuera necesario, para asegurar el objetivo de cobertura plena en educación.

Adicionalmente, se logró un acuerdo por la educación en el que se enfatiza su importancia para el desarrollo del país y la necesidad de recursos suficientes para alcanzar las metas en educación. De esta manera se acordó el incremento de recursos para el sector educación, destinados al cumplimiento de las metas de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad educativa, así como al mejoramiento del sistema salarial y de incentivos del nuevo estatuto docente contenido en el Decreto 1278/01. Adicionalmente, se establece que el pago de deudas y homologación de personal administrativo se complementará con recursos del Presupuesto General de la Nación.

A continuación se trascribe dicho acuerdo:

ACUERDO POR LA EDUCACION

La educación ocupa un lugar estratégico en el desarrollo económico y social de Colombia y es condición indispensable para consolidar una economía que proporcione la base apropiada para que los colombianos puedan alcanzar una mejor calidad de vida. Esto es particularmente importante en la sociedad del conocimiento, dominada por nuevos modos de producir y trabajar, que exige personas preparadas para obtener, adaptar y aplicar la información disponible en múltiples fuentes y transformarla en conocimiento relevante para la satisfacción de sus necesidades.

De otra parte, uno de los grandes retos del Estado es, además de garantizar el acceso universal a la educación básica para las personas entre 5 y 15 años, generar una oferta educativa integral que permita a los estudiantes cursar el ciclo completo desde la educación inicial hasta la superior.

En este sentido, y conscientes de la necesidad de recursos para el cumplimiento de las metas en educación, la coalición Primero Colombia conformada por los partidos (Social de Unidad Nacional, Cambio Radical, Conservador, Alas Equipo Colombia, Convergencia Ciudadana, Colombia Democrática) hemos convenido con el Gobierno Nacional, incrementos adicionales para el sector educativo sobre la base del Sistema General de Participaciones, que no harán parte de la base de cálculo del mismo.

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%).

Estos recursos se dedicarán al cumplimiento de los siguientes objetivos:

1. Cumplimiento de las metas de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad educativa.

2. Mejoramiento del sistema salarial y de incentivos del nuevo estatuto docente contenido en el Decreto 1278/01.

Adicionalmente, el pago de deudas y homologación de personal administrativo, se complementarán con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Este Acuerdo fue aceptado por la bancada de Gobierno de la Cámara de Representantes.

1. Propósito principal de la reforma

Durante todos los debates en el Congreso, así como en diversas manifestaciones se ha señalado que las participaciones se recortan con este Acto Legislativo. Al respecto cabe señalar que esta reforma de ninguna manera recorta los recursos del SGP. Las partidas crecen año a año, incluso en términos reales. Por ejemplo, de acuerdo con lo aprobado hasta 6º debate, en 2008 los recursos del SGP serán superiores en $439 mil millones con respecto a lo que serían de no aprobarse la reforma.

Lo que pretende el Proyecto de Acto Legislativo es:

i) Lograr un sendero serio y responsable de crecimiento de los recursos del Sistema, que permita alcanzar coberturas plenas en educación y salud;

ii) Asegurar recursos crecientes para calidad;

iii) Alcanzar avances significativos en coberturas de agua potable y saneamiento básico;

iv) Brindar mayor bienestar para los colombianos;

v) Garantizar recursos para una política social ambiciosa e incluyente;

vi) Mantener un nivel de recursos de la Nación canalizados hacia inversiones estratégicas que permitan eliminar las desigualdades regionales y, tal como lo demanda la coyuntura mundial actual;

vii) Incrementar la competitividad de las entidades territoriales. Todo lo anterior, sólo será posible en un marco de sostenibilidad macroeconómica y fiscal como el que ofrece esta reforma constitucional.

En suma, la reforma busca asegurar un equilibrio entre el fortalecimiento de la descentralización y la garantía de unas finanzas públicas sanas. Al respecto, no hay intenciones escondidas como se ha planteado en diferentes instancias. Los ponentes que hemos estado al frente de todos los debates, y hemos ahondado en el estudio de la reforma, tenemos la certeza de que con ella se garantiza una posición fiscal sólida de las regiones y de la Nación, y se privilegian el cumplimiento los derechos constitucionales de la ciudadanía plasmados en los servicios de salud, educación y agua potable y saneamiento básico.

La reforma no tiene como intención recortar el flujo de recursos, ni mucho menos recentralizar competencias, no se desfinanciarán sectores básicos del desarrollo, y tampoco va a implicar un nuevo requerimiento de ajuste fiscal para las regiones. Pero, sobre todo, la reforma no pretende obtener recursos para ajustar fiscalmente al Gobierno Nacional, afectando las participaciones.

2. Logros de la reforma

Crecimiento de las participaciones

Contrario a lo que se ha venido afirmando, los recursos que recibirán los municipios y departamentos no se recortarán. Para el 2007 estos recursos serán de $17.5 billones y aumentarán en promedio aproximadamente $1 billón por cada año, hasta alcanzar $31 billones en el 2016. Las participaciones han crecido todos los años y lo que se busca con el nuevo Acto Legislativo es que sigan creciendo aún más y durante un tiempo más largo.

Este flujo creciente de participaciones garantiza los recursos necesarios para lograr coberturas universales en educación y salud a 2010, y avances significativos en agua potable y saneamiento básico. Asimismo, asegura recursos adicionales en cada uno de estos sectores para mejorar la calidad en la prestación de los servicios, y recursos suficientes para la financiación de otros temas de competencia municipal. Adicionalmente, el proyecto de Acto Legislativo otorga a los municipios más pequeños la garantía de conservar la magnitud actual de los recursos que pueden destinar a financiar su funcionamiento, dada la imposibilidad que tienen de hacerlo con recursos propios. Así las cosas, no se están recortando las participaciones, simplemente no se están prometiendo recursos inviables, frente a un futuro incierto.

Fortalecimiento de la descentralización

La reforma fortalece la descentralización al asegurar un crecimiento real del SGP sustancialmente más elevado que el promedio del crecimiento poblacional, previsto en 1,03%. Esto garantiza no sólo el logro de la meta de coberturas universales, sino la posibilidad de mejoras significativas en calidad, y de recursos excedentes para otros sectores de competencia municipal.

Por el lado de las competencias, es claro, y las ponencias y los textos radicados confirman que el proyecto en ningún momento ha planteado modificar las competencias asignadas a los municipios y departamentos por la Constitución y las normas vigentes. Este es un tema que no está en discusión, por el contrario, consideramos que el proyecto amplía la autonomía de los municipios, al permitirles orientar -según su criterio- los recursos excedentes de educación y salud, una vez logren y mantengan cobertura universal y alcancen ciertos estándares en la calidad de los servicios.

En materia de autonomía de las entidades territoriales, vale la pena resaltar que los recursos administrados por las regiones no corresponden únicamente al SGP. El Gobierno ha demostrado que vía ingresos tributarios territoriales, regalías, recursos de FAEP, ETESA, recursos por telefonía móvil, Fondo Nacional de Regalías, entre otros, los gobiernos territoriales ejecutan el 50,1% de los ingresos públicos totales del país.

Tanto el incremento de los recursos del SGP año a año, como el respeto y fortalecimiento de las competencias y la gestión territorial, permiten señalar que la reforma afianzará los avances logrados hasta el momento por el país en materia de descentralización. Cabe recordar que en un estudio realizado por el BID[1], Colombia es el país unitario de América Latina con el mayor índice de descentralización en 2004, y el que más avanzó en esta materia entre 1996 y 2004. Este índice combina aspectos electorales, de gestión y fiscales.

Coberturas universales

Uno de los logros más importantes de esta reforma es el garantizar coberturas plenas en salud y educación básica a 2010, al tiempo que se mejora la calidad en la prestación de estos servicios. De igual manera habrá importantes avances en las coberturas de agua potable y alcantarillado.

Es importante resaltar que, aunque el Gobierno asegura que estos recursos son suficientes para alcanzar tales coberturas, los ponentes hemos logrado mayores recursos para educación. Mientras estaba vigente el Acto Legislativo 01 de 2001 (2002 y 2006), se incorporaron 1,8 millones de niños al sistema educativo y 7,2 millones de personas se afiliaron al sistema de salud. Durante estos años los recursos crecieron a una tasa menor a la que crecerán con este Acto Legislativo, lo que significa que con mayores recursos se necesita incorporar menos niños al sistema educativo (1,5 millones) y afiliar menos personas al sistema de salud (6,3 millones) (ver Tablas 2 y 3).

---

[1] "Las reformas de las instituciones fiscales en América Latina" Cárdenas, M. y Lora, E. -Banco Interamericano de Desarrollo – Fedesarrollo. Abril 2006.

Adicionalmente, mientras estuvo vigente la Ley 60 (Régimen Constitucional) el avance en coberturas fue mucho menor al observado con el Acto Legislativo 01 de 2001 (ver Tabla 3).

Tabla 2

Coberturas educación, salud y agua potable y saneamiento básico

Meta	Cobertura 2006	2010		
		Cobertura	Meta en # personas (millones)	# personas que faltan (millones)
Educación	90%	100%	10.7	1.5
Salud	74%	100%	24	6.3
Agua potable				
Urbano	98%	100%	35	3
Rural	73%	79%	9	0.9
Alcantarillado				
Urbano	93%	98%	34	4
Rural	68%	73%	8	0.8

Fuente: DNP

Tabla 3

Coberturas 1997-2001 y 2002-2006

	1997	2001	Diferencia	Aumento matrícula y afiliados (millones)	2002	2006	Diferencia	Aumento matrícula y afiliados (millones)
Educación	76%	79%	3	0,7	82%	90%	8	1,8
Salud*	34%	50%	16	4,1	51%	74%	23	7,2

* Para los años anteriores a 2005 la población objeto de subsidios con la cual se calcula la cobertura, se construye aplicando el mismo crecimiento que se estima hacia adelante.

Fuente: DNP

Es importante mencionar que las metas en cobertura se obtienen a partir del cálculo de los costos asociados a la prestación de cada servicio y de la identificación de fuentes de recursos adicionales al SGP, de acuerdo con los modelos de financiación de cada sector y las normas que los regulan, de la siguiente manera:

En **educación** se cuenta con el Presupuesto General de la Nación, Regalías, Recursos de Ley 21 y Recursos propios de las Entidades Territoriales. En **salud** se incluyen recursos exclusivos del sector como son los provenientes del FOSYGA y de la cotización del régimen contributivo y en **agua potable y saneamiento básico** se encuentran los recursos provenientes de tarifas que cobran las empresas prestadoras del servicio, además del PGN, Regalías y recursos de audiencias públicas.

3. Propuesta de modificación: más recursos para educación

Como ha sido ya resaltado, tanto en esta ponencia como en diversas intervenciones, es de particular preocupación para los ponentes y demás parlamentarios el logro de la meta de cobertura plena en educación básica. Si bien es cierto que el Gobierno garantiza que con los recursos aprobados al momento para educación es posible alcanzar esta meta, ha habido numerosas manifestaciones en las que el sector reclama mayores recursos.

Como se mencionó anteriormente, los honorables Representantes Ponentes hemos suscrito un acuerdo con el Gobierno en diversos temas relacionados con el sector de educación y, adicionalmente, hemos logrado mayores recursos para el sector, a través del SGP, con el fin de avanzar en la calidad educativa.

De acuerdo con lo aprobado hasta el momento, los recursos del Sistema General de Participaciones crecen a una tasa real de 4% en 2008 y 2009, 3.5% en 2010 y 3% entre 2011 y 2016. Adicionalmente, se establece un punto para educación que no se incluye en la base de cálculo anual. La propuesta que se presenta en esta ponencia consiste en incrementos adicionales sobre la base de educación, que no harán parte de la base, de la siguiente manera: medio punto para los dos primeros años, un punto para 2010 y un punto y medio para el período entre 2011 y 2016. En la siguiente tabla se observa el crecimiento de los recursos del total del SGP, así como los puntos adicionales con los que contaría el sector de educación.

Año	Crecimiento del SGP (1)	Punto adicional para educación aprobado hasta 6º Debate (aplicable a total SGP - no hace base) (2)	Propuesta adicional para educación - 7º Debate (aplicable a recursos de educación – no hace base) (3)
2008-2009	4,0%	1,0%	0,50%
2010	3,5%	1,0%	1,00%
2011-2016	3,0%	1,0%	1,50%

(1) Se calcula sobre toda la bolsa del SGP y genera base para la liquidación del sistema en la siguiente vigencia.

(2) Se calcula sobre toda la bolsa del SGP y **no genera** base para la liquidación del sistema en la siguiente vigencia.

(3) Se calcula sobre la bolsa del sector educación y **no genera** base para la liquidación del sistema en la siguiente vigencia.

Estos incrementos propuestos corresponden a mayores recursos para educación por $1.3 billones de pesos de 2007 para el período en el que aplica la fórmula (2008 a 2016). Así mismo, para que la Constitución Política sea sencilla y fácil de aplicar, esta fórmula se traslada al punto adicional para educación que se calcula a partir del total del SGP y no hace base. Es decir, el punto para educación ya aprobado se incrementará de la siguiente manera:

Año	Crecimiento del SGP [1]	Propuesta adicional para educación (aplicable a recursos de educación – no hace base) [3]	Punto adicional para educación (aplicable a total SGP - no hace base) [2]	Propuesta adicional para educación (aplicable a total SGP – no hace base) (equivalente a (2)) [2]	Total puntos adicionales para educación propuestos para 7º Debate (aplicable a total SGP – no hace base) [2]
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)+(4)
2008-2009	4,0%	0,50%	1,0%	0,3%	1,3%
2010	3,5%	1,00%	1,0%	0,6%	1,6%
2011-2016	3,0%	1,50%	1,0%	0,8%	1,8%

[1] Se calcula sobre toda la bolsa del SGP y genera base para la liquidación del sistema en la siguiente vigencia.

[2] Se calcula sobre toda la bolsa del SGP y no genera base para la liquidación del sistema en la siguiente vigencia.

[3] Se calcula sobre la bolsa del sector educación y no genera base para la liquidación del sistema en la siguiente vigencia.

Con esta propuesta se refuerzan aún más los recursos para educación y se garantizan mayores niveles de calidad en la educación.

4. El Acto Legislativo y la educación

Como se mostró adicionalmente, la educación es sin duda la gran beneficiada de esta reforma. Los recursos para este sector pasan de $9,9 billones en el 2007 a $10,8 billones en 2008 y a $17,6 billones en 2016. Esto significa que la participación del sector educación pasará a representar el 60% en promedio anual del SGP entre 2008 y 2016. Este incremento considerable de recursos permitirá al sec-

tor el cumplimiento de la meta de universalización de cobertura en educación básica, ampliación de cobertura en educación media, e implementar programas de calidad.

Maestros

Son bastantes las afirmaciones que se hacen en torno al efecto que tendría la reforma al SGP en los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos, basadas en lo sucedido con el Acto Legislativo 01 de 2001.

Por el contrario, con el Acto Legislativo 01/01 y la Ley 715 de 2001 se garantizó la estabilidad laboral de los docentes respecto a los pagos oportunos, el régimen salarial y prestacional y la seguridad social.

Para reglamentar el Acto Legislativo 01 se expidió la Ley 715 de 2001, la cual reformó la estructura institucional de la educación en los entes territoriales, la distribución y asignación de los recursos, profundizó el proceso de descentralización, precisó las responsabilidades sobre la prestación del servicio educativo entre la Nación y los entes territoriales, fortaleció las instituciones educativas y aceleró el proceso de reorganización del sector educativo, entre otros.

El objetivo fundamental de la Ley 715 en materia educativa fue crear las condiciones para el cumplimiento del derecho constitucional de una educación básica y media con calidad y cobertura universal, siendo condiciones necesarias para la garantía del derecho a la educación: la viabilidad financiera y la organización adecuada del sistema educativo. Particularmente, con la distribución de los recursos del SGP se buscó asegurar que la educación pública estuviera realmente al servicio de los niños, niñas y jóvenes, bajo criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad fiscal.

En cuanto a la distribución de los recursos, la Ley estableció que el 58.5% del total se destinaría al sector educativo, previo descuento de las asignaciones especiales. El artículo 16 define que estos recursos serán distribuidos entre las entidades territoriales para financiar la prestación del servicio público educativo con base en los criterios de: población atendida y población por atender, en condiciones de eficiencia y equidad.

De otro lado, los recursos de la participación para educación del SGP permitieron cubrir o reconocer obligaciones y compromisos del servicio educativo y deudas por concepto de homologaciones de cargos administrativos, en virtud de las leyes que decretan los presupuestos de rentas y recursos de capital, y las leyes de apropiaciones para las diferentes vigencias fiscales; el parágrafo 3° transitorio del artículo 15 de la Ley 715 de 2001, reglamentado por los Decretos 3191 de 2002 y 3533 de 2003; el artículo 80 de la Ley 812 de 2003; y la Ley 917 de 2004. Los recursos asignados por estos conceptos a las entidades territoriales ascendieron a $409 mil millones del SGP, y a cerca de $200 mil millones del PGN (entre 2002 y 2007), por cruces de cuentas y acuerdos de pago entre la Nación y las entidades territoriales.

Es importante mencionar que, para obtener el reconocimiento de estos costos, la entidad territorial certificada debió enviar al Ministerio de Educación Nacional la información soporte, con el fin de que este la estudiara y certificara para su pago posterior, de acuerdo con la disponibilidad de recursos.

Así mismo, se asignaron recursos del SGP por $412 mil millones para cubrir pagos de ascensos en el escalafón docente entre 2003 y 2007. Con respecto a 2002, esta partida fue incluida en el rubro "Costo Anual de Prestación de Servicio" del Conpes Social 62 del 26 de agosto de 2002 de distribución del SGP.

Lo anterior estuvo acompañado de la incorporación en 2002 a las plantas financiadas con SGP de los 218.472 docentes y directivos docentes financiados con el situado fiscal y FEC ($4.2 billones de 2001) y de los 80.714 financiados con recursos propios de departamentos y municipios ($1.1 billones de 2001). Adicionalmente, se incorporaron los 21.443 administrativos financiados con situado fiscal y FEC ($216 mil millones de 2001) y los 9.578 financiados con recursos propios de departamentos y municipios ($102 mil millones de 2001).

Posteriormente, se expidió el decreto 1278 de 2002, estatuto de profesionalización docente, que establece los requisitos de ingreso a la carrera docente, concurso de méritos, provisión de cargos y estructura del escalafón docente, entre otros. En el marco de este decreto, se llevaron a cabo:

• La viabilización por parte del MEN de la primera planta de personal conformada por 302.240 docentes y directivos, que incluyó aproximadamente 56.000 cargos en provisionalidad, de los cuales 49.783 correspondían a cargos de docentes y el resto, a directivos docentes. De igual manera, se viabilizó la planta de personal administrativo (29.438) en diciembre de 2003.

• La reglamentación y realización de tres convocatorias, entre 2004 y 2006, de concurso de méritos para proveer cargos vacantes de docentes y directivos docentes y otra para cargos de docentes y directivos docentes- población afrocolombiana y raizal.

Concurso de Méritos para la provisión de vacantes de docentes y directivos docentes

Convocatorias	Entidades territoriales	Vacantes	Inscritos	Presentación prueba ICFES	Superación pruebas ICFES	Nombrados *
Primera Convocatoria - 2004	69	50.947	184.147	140.541	60.078	30.533
Segunda Convocatoria - 2005	66	23.355	144.841	134.090	32.720	11.887
Tercera Convocatoria - 2006	49	14.579	111.667	n.d.	n.d.	n.d.
Primera Convocatoria** - 2005	29	6.121	17.849	12.653	10.631	n.d.

Fuente: MEN

* Nombrados en período de prueba, 2004: 1.017 directivos y 28.582 docentes. 2005: 2.341 docentes y 9.546 docentes

Algunas entidades territoriales no han enviado información de los nombramientos en período de prueba y otras no han terminado el proceso de nombramientos.

** Provisión de vacantes de docentes y directivos docentes - población afrocolombiana y raizal

En conclusión, vale la pena resaltar que, con el AL 01 de 2001, no se vieron afectados de manera negativa los docentes y directivos docentes, sino que por el contrario se aseguró una serie de condiciones que mejoraron su estabilidad laboral, entre otras:

• No se hacen nombramientos de docentes sin los recursos garantizados para el pago oportuno de sus salarios;

• El nuevo estatuto docente permite a los mejores docentes incrementar su asignación salarial sin requisitos diferentes a su desempeño;

• Hay mayor eficiencia del sector educativo, al definir las plantas de personal de docentes y directivos docentes en función de la matrícula oficial, según parámetros técnicos de relación alumno/docente para las zonas urbana y rural;

• Racionalización en el uso de los recursos, al ajustar las plantas de personal a la disponibilidad de los recursos del SGP distribuidos a las entidades territoriales certificadas.

Calidad

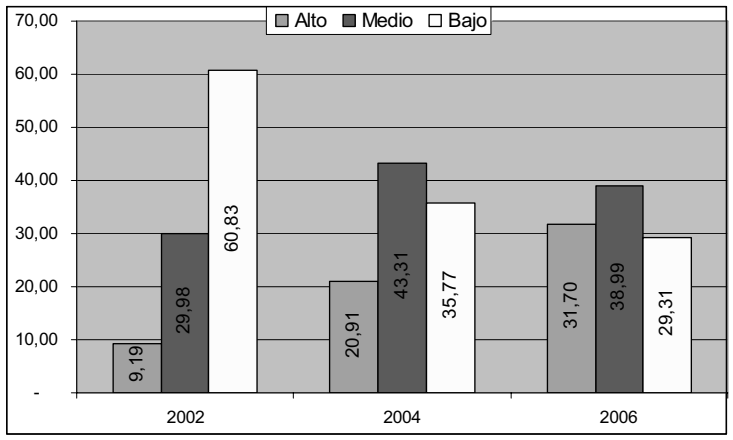
Otro tema de gran relevancia, en la discusión de la reforma al SGP, consiste en las críticas al supuesto deterioro en la calidad educativa durante la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2001.

Los ponentes quisimos entender también este tema, con el fin de identificar si es factible atribuir posibles problemas en calidad educativa a esta reforma. Por el contrario, encontramos que las pruebas ICFES y SABER registran mejoras en los resultados durante los últimos años.

En el gráfico 1 se muestra que en la prueba del ICFES el porcentaje de colegios oficiales en categoría baja pasó de 61% en 2002 a 29% en 2006. De igual manera, la tendencia en colegios públicos de categoría alta es ascendente en ese mismo período al pasar de 9% al 32%.

Gráfico 1

Porcentaje de colegios por categoría - Prueba de Estado ICFES

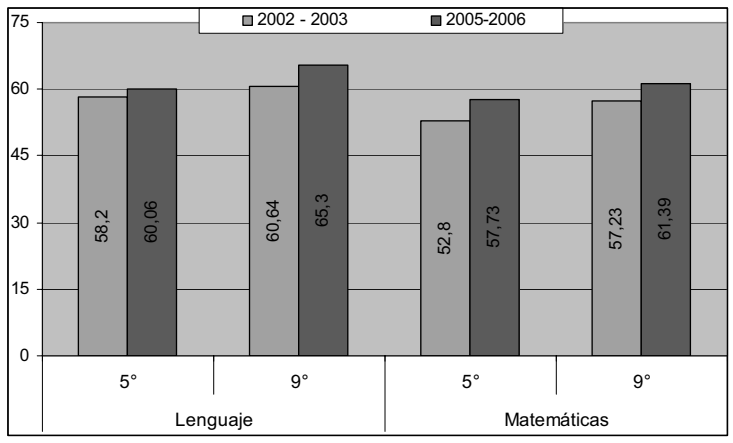


Fuente: ICFES

En el caso de la educación básica primaria y básica secundaria (gráfico 2), los puntajes promedio de las pruebas SABER muestran un incremento tanto en lenguaje como en matemáticas, en los dos cursos en los que se realiza la prueba (5° y 9° grado).

Gráfico 2

Puntajes promedio de las pruebas SABER por área y grado 5° y 9° grado



Fuente: ICFES

En cuanto a la educación, los ponentes hemos encontrado que, en el período de vigencia de esta norma, el personal docente, directivo docente y funcionarios administrativos ha contado con mayor estabilidad y reglas de juego más claras; así mismo, esta norma ha permitido mejoras significativas en la calidad del servicio educativo.

En resumen, el Acto Legislativo 01 de 2001 incidió de manera positiva en otorgar la garantía a las regiones de contar con recursos crecientes y estables para atender los gastos en educación y demás servicios de su competencia. De esta manera favoreció el avance significativo en las coberturas.

5. Importancia de realizar la reforma

Los ponentes hemos considerado pertinente reiterar la importancia de aprobar la reforma para las regiones. En sus intervenciones el Ministro de Hacienda y Crédito Público destacó los siguientes aspectos favorables de la reforma en trámite para las regiones:

a) Con la aprobación de este proyecto de Acto Legislativo, las entidades territoriales tendrán la certeza de recibir, en promedio, el 52% de los ingresos corrientes regionales y locales, prerrogativa de financiación de la cual ni el Gobierno Nacional, ni las empresas públicas y privadas más representativas del país gozarán en la próxima década;

b) La certeza sobre los montos de ingresos territoriales que se deriva de esta reforma, ofrece, además del clima de confianza, un ancla de estabilidad financiera para las regiones que, en armonía con las leyes de responsabilidad fiscal, promueve una posición financiera sólida para las regiones, caracterizada por ausencia de déficit fiscal y recomposición de gasto a favor de la inversión pública;

c) Los instrumentos para la consecución de una posición fiscal sólida que provee esta reforma son una herramienta poderosa para luchar contra la pobreza y la desigualdad en los municipios de Colombia;

d) Las entidades territoriales con mejor desempeño fiscal expanden sus posibilidades de desarrollo a través de dos canales: i) generación de un clima de confianza y estabilidad que atrae inversión, y ii) mejoramiento de su capacidad de pago, con lo cual aumentan sus posibilidades de apalancamiento financiero de forma sostenible;

e) La experiencia del lustro 2001-2005 indica cómo el progreso económico y social de las regiones está estrechamente relacionado con el mejoramiento de su desempeño fiscal, en términos del saneamiento fiscal y el fortalecimiento institucional;

f) El entorno de estabilidad y solidez fiscal creado por el Acto Legislativo 01 de 2001 (AL01/2001), y las leyes de racionalización del gasto (Ley 617 de 2001), y responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003), ha permitido a las entidades territoriales sanear sus finanzas públicas. En este sentido, la aprobación de este proyecto de Acto Legislativo permitiría continuar con este proceso y fortalecer la posición fiscal de las entidades territoriales;

g) El Acto Legislativo 01/2001 les dio instrumentos a las leyes de endeudamiento (Ley 538 de 1997) y de reestructuración de las entidades territoriales (Ley 550 de 1999) para reducir el saldo de su deuda pública y los pasivos corrientes contraídos durante el período 1993-2000. Este proceso podría consolidarse con la aprobación de la reforma constitucional en trámite;

h) En un ambiente institucional de responsabilidad fiscal, este proyecto de Acto Legislativo permite preservar un esquema de competencias y recursos intergubernamentales, favorable a la puesta en marcha de políticas públicas capaces de disminuir diferencias en el grado de desarrollo regional;

i) Con la aprobación de esta reforma, las entidades territoriales con menor capacidad de gestión tienen incentivos institucionales para asegurar, con recursos del Sistema General de Participaciones, niveles de cobertura universal en la provisión de bienes sociales meritorios;

j) Esta reforma preserva el margen de maniobra fiscal requerido por la Nación para orientar recursos hacia megaproyectos de inversión regional, que por costos y economías de escala no estarían en condiciones de ejecutar de forma individual las entidades territoriales. En este sentido, el proyecto de Acto Legislativo reduce el riesgo de atomizar la inversión regional y local en proyectos de bajo impacto.

Adicionalmente, el Departamento Nacional de Planeación señala que no aprobar la reforma tiene las siguientes implicaciones:

a) Pone en riesgo los avances que en los últimos años se han logrado en materia de reducción de la pobreza, pues el incremento y la estabilidad de las participaciones en los últimos años han contribuido a disminuir la pobreza y a mejorar la equidad en el país;

b) Los recursos de las participaciones vuelven a depender del comportamiento de los ingresos que recibe la Nación por concepto de impuestos, lo cual genera:

• Incertidumbre y volatilidad de los recursos que se les asignen por SGP, lo cual afecta enormemente su planeación y la ejecución de sus programas de desarrollo, tal como ocurrió a finales de la década de los noventa.

• Desconfianza de los mercados e inversionistas nacionales. Esto repercute en el bienestar de todos los colombianos, pues los fondos

de pensiones nacionales son quienes tienen en su poder el 70% de la deuda del país.

• Desconfianza hacia el país en los mercados internacionales, lo que dificulta la recuperación de la inversión extranjera que se necesita para sacar adelante los diferentes proyectos. Esto trae como consecuencia un encarecimiento adicional del endeudamiento y una mayor dificultad de acceso al crédito.

• Bajo crecimiento de la economía que provocaría un menor recaudo tributario, y por tanto, menores recursos de participación para las regiones, un incremento en el déficit y un mayor nivel de endeudamiento a altos costos.

Estamos seguros de que con esta reforma logramos una sostenibilidad fiscal y financiera para la Nación, un seguro de mayores recursos para las entidades territoriales, aún en épocas de recesión económica, y coberturas universales en salud y educación, así como avances significativos en agua potable y saneamiento básico.

Adicionalmente, esta reforma garantiza que no se vuelva a presentar la situación de finales de la década de los noventa, durante la vigencia del sistema de transferencias regulado por la Ley 60 de 1993, cuando el país enfrentó un panorama de dificultades que afectaron las finanzas públicas y, por tanto, la estabilidad y el crecimiento económico.

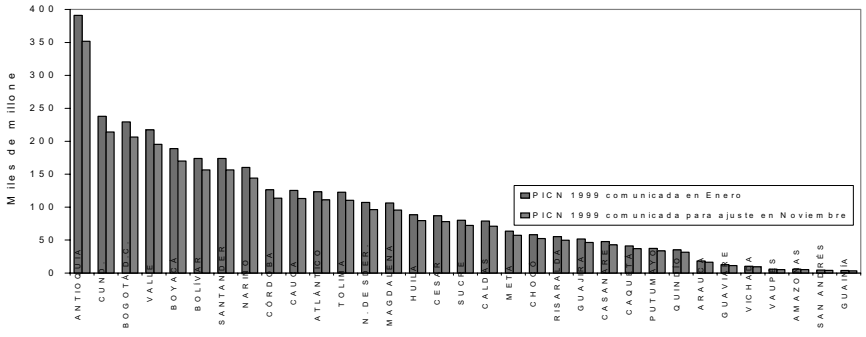
Como es bien sabido, la economía se desplomó y su crecimiento llegó a ser de -4.3% en 1999. La caída del crecimiento se tradujo en un menor recaudo tributario, lo que generó un círculo vicioso negativo entre bajo crecimiento, menores ingresos tributarios y alto gasto. Esto conllevó a continuos recortes de los gastos de inversión del Gobierno central.

Como era de esperarse, dada la dependencia de los ingresos territoriales de los ingresos corrientes de la Nación, esta situación produjo serios problemas en los territorios. Se presentaron fluctuaciones y reducciones de las fuentes de financiación de la educación y la salud, y otros gastos cubiertos con esta fuente, porque el volumen de las participaciones estaba atado directamente al comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación. Así mismo, se generaron asimetrías entre el ingreso y el gasto, ya que la caída de los ingresos corrientes obligó a compensar los recursos faltantes para la financiación de los servicios.

Esto resultó, para algunas vigencias, en la reducción del nivel de recursos asignados a los entes territoriales para la financiación de los servicios sociales, dificultando los procesos de planeación y afectando el avance en la ampliación de coberturas. Como se observa en el Gráfico 3, las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación (PICN) en 1999 fueron efectivamente menores a las anunciadas a comienzos de la vigencia. Debido a la naturaleza recurrente de los gastos en los que son empleados estos recursos, estas variaciones representaron enormes problemas en la planeación de las entidades territoriales. De igual manera se presentaron caídas de las participaciones entre una vigencia y otra, que condujeron a graves dificultades para mantener coberturas a lo largo del tiempo.

Gráfico 3

Participaciones en los ingresos corrientes de la Nación anunciadas vs. recibidas, 1999



Fuente: DNP – DDTS

El diseño constitucional de 1991, que hacía depender las participaciones territoriales de los ingresos corrientes de la Nación, sometió a los departamentos y municipios a una grave volatilidad en sus ingresos durante la década de los noventa, la cual se transmitió a los recursos con que contaban las regiones para financiar los gastos de educación, salud, servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, y demás sectores sociales, impidiéndoles llevar a cabo una correcta planeación de su desarrollo y una adecuada asignación de recursos.

Con el Acto Legislativo 01 de 2001, se logró garantizar a las entidades territoriales que el monto de recursos no disminuiría de un año a otro. La fórmula establecida para el período de transición permitió que las entidades territoriales lograran recursos predecibles para el cumplimiento de las competencias a su cargo, que ha contribuido positivamente en su proceso de ajuste fiscal. En este sentido se debe resaltar que de acuerdo con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el llamado sector de regionales y locales del sector público presentó superávit en el ejercicio 2006 de 0.4% del PIB[2].

Proposición

De acuerdo a 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 en segunda vuelta 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, Cambio Radical; *Miriam Paredes,* Coordinador Ponente, Partido Conservador; *Alvaro Morón Cuello,* Coordinador Ponente, Alas Equipo Colombia; *Edgar Gómez Román,* Ponente, Convergencia Ciudadana; *William Vélez Mesa*, Ponente, Colombia Democrática; *Gustavo Puentes Díaz,* Ponente, Partido Conservador; *Karime Motta y Morad*, Ponente, Partido de la U.; *Carlos E. Soto Jaramillo,* Ponente, Partido de la U.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 011 DE 2006 SENADO, 169 DE 2006 CAMARA

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

Artículo 1º. El inciso 4º 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, dándoles 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 con énfasis en la población pobre.

Artículo 2°. 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. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.

Artículo 3°. Adiciónese al artículo 356 de la Constitución Política los siguientes incisos:

---

2 Documento Asesores CONFIS 04/2007 de abril 20 de 2007. El balance fiscal de regionales y locales fue de $2.154 mm (0.8% del PIB) en 2005 y de $1.300 mm (0.4%) del PIB en el 2006

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente Acto Legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

Artículo 4°. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

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 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 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 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 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 5º. El presente acto legislativo rige a partir del 1º de enero de 2008.

Cordialmente,

Roy Barreras, Coordinador Ponente, Cambio Radical; *Miriam Paredes,* Coordinador Ponente, Partido Conservador; *Alvaro Morón Cuello,* Coordinador Ponente, Alas Equipo Colombia; *Edgar Gómez Román,* Ponente, Convergencia Ciudadana; *William Vélez Mesa*, Ponente, Colombia Democrática; *Gustavo Puentes Díaz,* Ponente, Partido Conservador; *Karime Motta y Morad*, Ponente, Partido de la U.; *Carlos E. Soto Jaramillo,* Ponente, Partido de la U.

ARTICULADO SUSTITUTIVO

ARTICULADO SUSTITUTIVO A LA PONENCIA EN PRIMER DEBATE PARA EL PROYECTO DE LEY NUMERO 301 DE 2006 CAMARA, 58 DE 2005 SENADO

por medio de la cual se reforma la Ley 322 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 1° de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 1º. La prevención, mitigación del riesgo y atención de incendios y eventos o calamidades conexas es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

En cumplimiento de esta responsabilidad, la acción conjunta de los organismos públicos, privados y la comunidad deberá estar orientada al control y reducción del riesgo de incendio y de calamidades conexas existente, la prevención de nuevos riesgos, el desarrollo de la capacidad de respuesta a emergencias por este tipo de eventos, los mecanismos de recuperación posteventos y las estrategias de protección financiera del capital expuesto público y privado.

Parágrafo 1°. La prevención y control de riesgos futuros es social y económicamente más rentable, y en consecuencia debe existir un adecuado énfasis hacia la regulación y control de construcciones y actividades industriales en sus etapas de diseño, construcción y operación. En consecuencia los entes nacionales, distritales y municipales deben garantizar la inclusión de políticas, estrategias, programas y proyectos para la prevención del riesgo de incendio en los instrumentos de planificación territorial e inversión pública como los planes de ordenamiento territorial, los planes de gestión ambiental, los planes de desarrollo y los Códigos de construcción, de seguridad humana, de incendios y sismorresistencia.

Parágrafo 2º. Se entiende, como calamidad conexa, aquella que se origina por cualquier evento natural o antrópico.

Artículo 2°. El artículo 2° de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 2º. El Servicio que prestan los Cuerpos de Bomberos es un servicio público esencial a cargo del Estado organizado para la protección de la población, sus bienes, la infraestructura, las actividades económicas y el medio ambiente mediante la atención oportuna de situaciones de emergencias y su participación junto con otros actores públicos y privados en la prevención del riesgo de incendios y otros eventos conexos.

Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa a través de los Cuerpos de bomberos oficiales y/o por medio de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios.

Corresponden a la Nación la adopción de políticas, la planeación y las regulaciones generales.

Los departamentos ejercen funciones de coordinación; de complementariedad de la acción de los distritos y municipios; de intermediación de estos ante la Nación para la prestación del servicio y de contribución a la cofinanciación de proyectos tendientes al fortalecimiento de los Cuerpos de Bomberos. Para el efecto, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales incluirán dentro de los presupuestos los recursos necesarios para dicha cofinanciación.

Es obligación de los distritos, municipios y entidades territoriales indígenas la prestación de este servicio a través de los Cuerpos de Bomberos Oficiales o mediante la celebración de contratos para tal fin, con los Cuerpos de Bomberos Voluntarios.

Será causal de mala conducta para los servidores públicos el incumplimiento de lo aquí dispuesto.

Parágrafo 1º. Los Concejos Municipales y Distritales, a iniciativa del alcalde, establecerán sobretasas, contribuciones o recargos a los impuestos, teniendo como base gravable el avalúo catastral, el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior sobre aquellas actividades objeto del impuesto de industria y comercio; sobre circulación y tránsito, demarcación urbana, telefonía móvil o cualquier otro impuesto del nivel territorial, de acuerdo con la ley, para financiar el servicio que prestan los Cuerpos de Bomberos. El producto de estos ingresos se manejará administrativamente mediante un Fondo cuenta municipal de servicio de bomberos.

De igual manera, las Asambleas Departamentales a iniciativa del gobernador establecerán sobretasas sobre rentas propias que serán destinadas a fortalecer el fondo regional para cofinanciar proyectos bomberiles que para el efecto se creen. El producto de estos ingresos se manejará administrativamente mediante un Fondo cuenta departamental de servicio de bomberos.

Parágrafo 2º. Los recursos de que trata la presente ley se invertirán en los cuerpos de bomberos para su sostenimiento, capacidad técnica a través de niveles de capacitación y formación profesional realizada por una entidad reconocida nacional o internacionalmente, en entrenamiento, simulación y disposición de recursos, infraestructura y tecnología, además para el establecimiento de una estrategia integral de prevención y protección contra incendio que cada distrito, municipio, departamento y entidad territorial indígena diseñe y adopte según sus propios niveles de riesgo de incendio, población, tipo de construcción y actividades industriales, entre otras, para un período no inferior a 5 años. Para tal efecto, la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos preparará el conjunto de políticas y objetivos generales y los contenidos mínimos que deben atender dichas estrategias.

Parágrafo 3°. Los recursos de que trata la presente ley se girarán a los correspondientes Cuerpos de Bomberos tan pronto como sean recaudados; en ningún caso dichos tributos podrán ser objeto de descuentos, exenciones, amnistías tributarias o estímulos de cualquier otra índole.

El incumplimiento del presente artículo será causal de mala conducta para los Ordenadores del Gasto y Tesoreros o quien haga sus veces.

Artículo 3º. El artículo 6º de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 6º. Son órganos principales del Sistema Nacional de Bomberos los siguientes:

a) Los Cuerpos de Bomberos;

b) Las Delegaciones Departamentales de Bomberos, la Delegación Distrital de Bogotá, la Delegación de Bomberos Aeronáuticos y la Delegación de Bomberos Marítimos y Fluviales;

c) Las Juntas Departamentales de Bomberos y la Junta Distrital de Bogotá;

d) La Delegación Nacional de Cuerpos de Bomberos de Colombia;

e) La Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Colombia;

f) La Dirección Nacional para la Atención y Prevención de Desastres del Ministerio del Interior.

Artículo 4°. El artículo 7° de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 7°. Las instituciones organizadas para la prestación del servicio público esencial de bomberos en una jurisdicción, se denominan Cuerpos de Bomberos. Son Cuerpos de Bomberos Oficiales los que crean los concejos distritales y municipales o quien haga sus veces en las entidades territoriales indígenas, así como los que se creen en el orden nacional para atender los riesgos de las actividades aeronáuticas o marítimas y fluviales.

Los Cuerpos de Bomberos Voluntarios son Asociaciones Cívicas de naturaleza privada, sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica, reconocidos como tales por la autoridad competente, organizados para la prestación del servicio público esencial de bomberos.

En cada distrito, municipio o territorio indígena no podrá existir más de un Cuerpo de Bomberos Oficial, o Voluntario, con excepción de los ya existentes; tampoco podrán concurrir el oficial y el voluntario en un mismo ente territorial de los anotados, pudiéndose crear solamente subestaciones de bomberos, oficiales o voluntarias que dependan de la principal, siempre que la capacidad técnica, operativa y presupuestal lo permita.

Parágrafo 1°. Para la creación de los Cuerpos de Bomberos Oficiales y para la contratación con los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, se requiere concepto técnico previo y favorable de la Delegación Departamental, Distrital, Aeronáutica, Marítima y fluvial respectiva.

Parágrafo 2°. Los cuerpos de Bomberos Oficiales están obligados a aplicar a su personal, los grados de la carrera bomberil, una

vez la Junta Nacional de Bomberos la establezca, para lo cual dispone de un plazo de 180 días a partir de la expedición de esta ley.

Artículo 5º. El artículo 9° de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 9°. Los Distritos, Municipios y territorios indígenas que no cuenten con sus propios Cuerpos de Bomberos Oficiales, o cuando la cobertura de estos no sea la adecuada, de acuerdo con los parámetros que fije la Junta Nacional de Bomberos de Colombia, deberán contratar directamente la prestación del servicio que presten los cuerpos de bomberos, con las Instituciones que se organicen como tales de conformidad con lo previsto en la presente ley; esta misma disposición se aplicará para las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios, cuando hayan asumido el servicio público de los municipios integrantes.

Parágrafo. Las Corporaciones Autónomas Regionales apoyarán técnica y presupuestalmente, entre otros actores, a los Cuerpos de Bomberos Oficiales y/o Voluntarios que operen en su jurisdicción para la prevención y atención de incendios forestales o de aquellos siniestros que sean responsabilidad de la entidad ambiental.

Artículo 6º. El artículo 12 de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 12. Los Cuerpos de Bomberos tendrán las siguientes funciones:

a) Atender de manera inmediata los llamados de auxilio de la población en situaciones de emergencia;

b) Colaborar con las autoridades para determinar las presuntas causas de los incendios o emergencias que atiendan y presentar los informes que ellas soliciten:

c) Atender, de acuerdo con los protocolos de los Sistemas distritales, municipales o Comités Locales de Prevención y Atención de Emergencias, las situaciones de emergencia, en especial las de incendios y calamidades conexas;

d) Prestar un servicio que genere en la población y demás actores sociales sentido de pertenencia, reconocimiento y corresponsabilidad para la reducción del riesgo de incendio y el desarrollo de capacidades ciudadanas en situaciones de emergencia;

e) Garantizar la calidad y fortalecimiento progresivo de la capacidad técnica a través de niveles de capacitación y formación profesional, en entrenamiento, simulación y disposición de recursos, infraestructura y tecnología;

f) Ejecutar los planes y programas que sean adoptados por los órganos del Sistema Nacional de Bomberos de Colombia.

Artículo 7°. El artículo 13 de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 13. Los Cuerpos de Bomberos Oficiales y Voluntarios estarán exentos del pago de impuestos y aranceles en la adquisición de equipos especializados para la extinción de incendios, así como también equipos de rescate, salvamento, ambulancias y vehículos de bomberos que requieran para su dotación o funcionamiento y que sirvan de apoyo para la prevención y extinción de incendios o calamidades conexas, sean de origen nacional o extranjero, cuyos modelos no podrán ser anteriores a 20 años respecto de la fecha de adquisición por compra o por donación; la nacionalización y los registros se harán a nombre de la institución Bomberil que lo adquiera.

Artículo 8º. El artículo 15 de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 15. Los Cuerpos de Bomberos Voluntarios deben organizarse democráticamente.

El Consejo de Oficiales es la máxima autoridad de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, estará compuesto por Oficiales activos y como tal le compete, además de la elección del comandante y representante legal, las que le señalen sus estatutos y su reglamento interno.

Artículo 9°. El artículo 16 de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 16. Los Cuerpos de Bomberos no podrán cobrar suma alguna a la ciudadanía o exigir compensación de cualquier naturaleza en contraprestación de los servicios de emergencia; a excepción de aquellos que se originen por conductas dolosas pudiendo la institución bomberil acudir al juez de la causa para que se le reconozcan los gastos que generó el incidente o maniobra.

Son servicios de emergencia las acciones de respuesta a llamados de auxilio de la población, el control de incendios y calamidades conexas y la atención de otras situaciones de emergencias cualquiera que sea su origen.

La violación de lo dispuesto en este artículo constituye causal de mala conducta, sancionable con destitución para los servidores públicos, y de retiro definitivo para los Bomberos Voluntarios.

Artículo 10. El artículo 17 de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 17. Las Delegaciones Departamentales de Bomberos son órganos del Sistema Nacional de Bomberos de Colombia. Están constituidas por los Cuerpos de Bomberos que funcionen en el respectivo Departamento. No podrá existir más de una delegación en cada ente territorial, como tampoco más de una Delegación en el Distrito de Bogotá o en los Bomberos Aeronáuticos o Marítimos y Fluviales.

Estas Delegaciones son Federaciones Cívicas, de naturaleza privada, sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personerías jurídicas reconocidas como tales por la autoridad competente.

Como tal, son organismos de coordinación y asesores de carácter permanente de los departamentos en materia de seguridad contra incendios y calamidades conexas, e interlocutores de los Cuerpos de Bomberos ante los demás órganos que hacen parte del Sistema Nacional de Bomberos.

Cada Delegación Departamental de Bomberos tendrá una Junta Directiva integrada por siete Comandantes de cuerpos de Bomberos de la respectiva jurisdicción elegida para un período de cuatro (4) años, que actuará en su nombre y representación.

La Junta Directiva de la Delegación Nacional representará a los Cuerpos de Bomberos de Colombia, ante la Junta Departamental de Bomberos.

El Presidente de la Junta Directiva de la Delegación Departamental, Distrital, Aeronáuticos y Marítimos será su representante ante la Delegación Nacional de Bomberos.

Parágrafo 1°. La Junta Directiva de la Delegación Departamental de Bomberos del respectivo ente territorial se identificará, agregando el nombre del Departamento al que representa.

En el caso de la Delegación de Bomberos Aeronáuticos o de la Delegación de Bomberos Marítimos y Fluviales, se identificarán agregando la expresión, de Colombia.

Parágrafo 2°. Los Gastos que demanden la Delegación Nacional de Bomberos Aeronáuticos de Colombia o la Delegación Nacional de Bomberos Marítimos y Fluviales de Colombia, respecto de los establecidos para las Delegaciones Departamentales o del Distrito Especial de Bogotá, serán cofinanciados por el Ministerio del Interior con cargo a la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Artículo 11. El artículo 18 de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 18. Son funciones de la Delegación Departamental de Bomberos las siguientes:

a) Evaluar, en sus reuniones anuales, el cumplimiento de la aplicación y desarrollo por parte de los Cuerpos de Bomberos de las

políticas, programas y proyectos operativos, organizativos y tecnológicos emanados de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia y hacer las recomendaciones a que haya lugar;

b) Contribuir a la integración de los distintos Cuerpos de Bomberos del respectivo ente territorial o de los Bomberos Aeronáuticos o Marítimos y fluviales que conformen la respectiva Delegación, así como al fortalecimiento de la propia Delegación;

c) Cumplir con los reglamentos generales que para las Delegaciones Departamentales expida la Delegación Nacional;

d) Representar a los Cuerpos de Bomberos ante los diferentes organismos públicos y privados seccionales, y particularmente ante los Comités Regionales de Atención y Prevención de Desastres;

e) Fortalecer las relaciones de los Cuerpos de Bomberos con las diferentes instancias públicas y privadas;

c) Verificar el cumplimiento por parte de los Cuerpos de Bomberos, de los planes de desarrollo y de tecnificación de los diferentes servicios;

d) Promover, donde no exista, la creación y organización de Cuerpos de Bomberos en todos los distritos, municipios y territorios indígenas del departamento, así como los aeronáuticos, marítimos y fluviales;

e) Fomentar la colaboración administrativa y técnica de los Cuerpos de Bomberos del departamento;

f) Servir de órgano de consulta en el nivel departamental, especialmente para los Comités Regionales de Prevención y Atención de Desastres;

g) Acordar con los municipios los lineamientos para la formulación de planes y programas que tiendan al mejoramiento de los Cuerpos de Bomberos;

h) Expedir su propio reglamento de acuerdo con las disposiciones de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia;

i) Presentar, ante la Junta Departamental de Bomberos, la terna para nombrar al Coordinador Departamental de Bomberos;

j) Las demás que le asigne la Junta Nacional de Bomberos de Colombia.

Parágrafo 1º. La Secretaría Técnica de la Delegación Departamental de Bomberos será nombrada entre los Comandantes de los Cuerpos de Bomberos de la respectiva Delegación, que no integren la Junta Directiva.

Parágrafo 2º. Los gastos que conlleve el cumplimiento de las funciones previstas en el presente artículo estarán a cargo de la Secretaría de Gobierno o quien haga sus veces en el respectivo Ente Territorial.

Artículo 12. El artículo 19 de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 19. La Junta Departamental de Bomberos estará integrada por:

a) El Gobernador del Departamento o el Secretario de Gobierno como su delegado, quien la presidirá;

b) El Comandante del respectivo Departamento de Policía;

c) El Director del Comité Regional para Prevención y Atención de Desastres del Departamento o quien haga sus veces;

d) El director del Departamento Administrativo de la Gestión del Medio Ambiente o quien haga sus veces;

e) El Director de la Corporación Autónoma Regional, que cubra el respectivo Ente Territorial;

f) El Secretario de Hacienda del Departamento;

g) El Delegado de la Federación de Municipios en el respectivo ente territorial;

h) La Junta Directiva de la Delegación Departamental de Bomberos del respectivo Ente Territorial.

Parágrafo 1°. En Bogotá, D. C., la Junta Distrital de Bomberos de Bogotá cumplirá las mismas funciones de las Juntas Departamentales de Bomberos y será integrada, además de los funcionarios anotados en el presente artículo, en reemplazo del Gobernador o del Secretario de Gobierno por el Alcalde Mayor o El Secretario de Gobierno Distrital o quien haga sus veces quien la presidirá, y la Junta Directiva de la Delegación Distrital.

Parágrafo 2°. La Junta Departamental, en los departamentos que no cuenten con el número suficiente de Cuerpos de Bomberos a que se refiere el presente artículo, quedará conformada de la siguiente manera: el Gobernador del Departamento o el Secretario de Gobierno como su delegado quien la presidirá, el coordinador de la Oficina de Prevención y Atención de Desastres, y los comandantes de Bomberos existentes.

Parágrafo 3°. La Junta Departamental de Bomberos del respectivo ente territorial se identificará, agregando el nombre del Departamento al que representa.

Parágrafo 4°. Cuando la Junta Departamental así lo requiera, podrá invitar a otros Secretarios de Despacho, Jefes de Departamentos Administrativos, Directores o Gerentes de entidades públicas o privadas, o personas naturales que se requieran.

Artículo 13. El artículo 20 de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 20. Son funciones de las Juntas Departamentales de Bomberos, las siguientes:

a) Cumplir la política general, los planes y programas del sector, trazados por la Junta Nacional para el respectivo ente territorial;

b) Cumplir los reglamentos administrativos, técnicos y operativos aprobados por la Junta Nacional de Bomberos;

c) Cumplir y hacer cumplir las funciones adicionales que la Junta Nacional asigne a las Delegaciones Departamentales, Delegaciones Distritales, Delegaciones Aeronáuticas o Marítimas y Fluviales de Bomberos;

d) Adoptar los planes de tecnificación y equipamiento de corto, mediano y largo plazo para el desarrollo armónico de las actividades de los Cuerpos de Bomberos;

e) Cumplir con los planes y programas de formación y capacitación para el personal que aspire a ingresar a los Cuerpos de Bomberos y de actualización y ascenso para quienes hagan parte de los mismos aprobados por la Junta Nacional;

f) Cumplir con los Reglamentos y unificación en el nivel nacional en grados, insignias y distintivos de los Cuerpos de Bomberos, definidos por la Junta Nacional;

g) Servir de enlace y medio de consulta de los Cuerpos de Bomberos de su jurisdicción;

h) Promover la creación de Cuerpos de Bomberos, de acuerdo con los planes que establezca la Junta Nacional para el desarrollo del sector;

i) Velar por el cumplimiento de las diferentes funciones a cargo de los Cuerpos de Bomberos y de la propia Delegación de Bomberos, cooperando en la solución de sus problemas organizativos, operativos, funcionales y de financiamiento, recomendando las iniciativas o procedimientos que estime aconsejables;

j) Velar por el robustecimiento de las relaciones interinstitucionales entre los Cuerpos de Bomberos y de estos con las autoridades públicas y del sector privado del Departamento;

k) Velar por el cumplimiento de los requisitos técnicos y las calidades mínimas que deban reunir quienes aspiren a los diferentes cargos dentro de los Cuerpos de Bomberos;

l) Fijar las necesidades mínimas y máximas para la permanencia de personal como bomberos activos en operaciones de control de incendios y demás calamidades, de competencia de los Cuerpos de Bomberos, de acuerdo con las directrices y recomendaciones internacionales;

ll) Verificar el cumplimiento por parte de los Cuerpos de Bomberos, de los planes de desarrollo y de tecnificación de los diferentes servicios, así como de las políticas que hayan sido adoptadas para el mejoramiento del sector;

m) Asistir a las reuniones anuales de la Delegación Departamental de Bomberos, para participar del balance evaluativo;

n) Ser el interlocutor del Sistema Nacional de Bomberos de Colombia ante todas las instancias y niveles públicos o privados relacionados con el sector;

o) Nombrar al Coordinador Departamental de Bomberos del respectivo ente territorial de terna presentada por la Delegación Departamental de Bomberos. Este nombramiento se hará para períodos de cuatro años, pudiendo reelegirse indefinidamente.

Parágrafo. Los gastos que conlleve el cumplimiento de las funciones previstas en el presente artículo estarán a cargo del Comité Regional para la atención y prevención de desastres.

Artículo 14. El artículo 21 de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 21. La Delegación Nacional de Bomberos de Colombia es un Organo del Sistema Nacional de Bomberos, estará integrada por los presidentes de las Juntas Directivas de las Delegaciones Departamentales, de Bogotá, D. C., de la Delegación de Bomberos Aeronáuticos y Marítimos y fluviales, que funcionen en el país, quienes actuarán en su representación.

La Delegación Nacional de Cuerpos de Bomberos de Colombia, para los efectos de la presente ley, representa los Cuerpos de Bomberos Oficiales y Voluntarios del país.

Esta Delegación es una Confederación Cívica, de naturaleza privada, sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica, reconocida como tal por la autoridad competente.

Como tal, es un organismo de coordinación y asesor de carácter permanente de los departamentos en materia de seguridad contra incendios y calamidades conexas, e interlocutora de los Cuerpos de Bomberos ante los demás órganos que hacen parte del Sistema Nacional de Bomberos.

La Delegación Nacional de Bomberos tendrá una Junta Directiva integrada por siete Comandantes de cuerpos de Bomberos elegida para un período de cuatro (4) años, dentro de los cuales tendrá un Presidente elegido por la Delegación Nacional de Bomberos, nombramiento que recaerá en cualquiera de los Cuerpos de Bomberos existentes en el país, quien actuará en su nombre y representación.

La Junta Directiva de la Delegación Nacional integrará la Junta Nacional de Bomberos en representación de los Cuerpos de Bomberos de Colombia.

En un plazo de ciento ochenta (180) días, siguientes a la expedición de esta Ley, la Confederación Nacional de Cuerpos de Bomberos de Colombia adecuará su Estatuto como Delegación Nacional para garantizar la participación equitativa de las delegaciones Departamentales de todas las regiones del país.

Artículo 15. El artículo 22 de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 22. Son funciones de la Delegación Nacional de Bomberos:

a) Verificar y evaluar, en sus reuniones anuales, la aplicación y desarrollo por parte de las Delegaciones de Bomberos de las políticas, programas y proyectos operativos, organizativos y tecnológicos emanados de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia y hacer las recomendaciones a que haya lugar;

b) Contribuir a la integración de las distintas Delegaciones Departamentales de Bomberos, así como al fortalecimiento de la Delegación Nacional de Cuerpos de Bomberos de Colombia;

c) Elaborar su propio reglamento;

d) Elaborar los reglamentos generales de las Delegaciones Departamentales, Distrital, Aeronáutica o Marítima y Fluvial;

e) Representar a las Delegaciones Departamentales ante los diferentes organismos públicos y privados Nacionales y particularmente ante el Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres;

f) Fortalecer las relaciones de las Delegaciones Departamentales, Distrital, aeronáutica o marítima y fluvial con las diferentes instancias públicas y privadas;

g) Verificar el cumplimiento, por parte de las Delegaciones, de los planes de desarrollo y de tecnificación de los diferentes servicios;

h) Promover, donde no exista, la creación y organización de las Delegaciones Departamentales, Distrital, Aeronáutica, Marítima y Fluvial;

i) Fomentar la colaboración administrativa y técnica entre las Delegaciones;

j) Servir de órgano de consulta a nivel nacional, especialmente para el Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres;

k) Acordar con las Delegaciones Departamentales los lineamientos para la formulación de planes y programas que tiendan al mejoramiento de los Cuerpos de Bomberos;

l) Presentar, ante la Junta Nacional de Bomberos, la terna para nombrar al Coordinador Nacional de Bomberos;

ll) Las demás que le asigne la Junta Nacional de Bomberos de Colombia.

Parágrafo 1º. La Secretaría Técnica de la Delegación Nacional de Bomberos será nombrada entre las delegaciones que no integren la Junta Directiva.

Parágrafo 2º. Los gastos que conlleve el cumplimiento de las funciones previstas en el presente artículo estarán a cargo de la Dirección Nacional para la Atención y Prevención de Desastres.

Artículo 16. El artículo 24 de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 24. La Junta Nacional de Bomberos de Colombia estará integrada por:

a) El Ministro del Interior o el Viceministro como su delegado quien la presidirá;

b) El Ministro de Hacienda y Crédito Público o el Viceministro como su delegado;

c) El Ministro del Medio Ambiente o el Viceministro como su delegado;

d) El Director General de la Policía Nacional o el Subdirector como su Delegado;

e) El Director Nacional para la Prevención y Atención de Desastres;

f) El Presidente de la Federación de Municipios;

g) El Presidente de la Federación de Departamentos;

h) La Junta Directiva de la Delegación Nacional de Bomberos de Colombia.

Parágrafo 1º. Para ser representante de los Cuerpos de Bomberos en la Junta Directiva de la Delegación Nacional, es necesario

ser o haber sido Comandante o Subcomandante u oficial con una antigüedad no menor a cinco (5) años de servicio activo.

Parágrafo 2. Cuando la Junta así lo requiera, podrá invitar a otros Ministros, Jefes de Departamentos Administrativos, Directores o Gerentes de entidades públicas o privadas, o personas naturales que se requieran.

Artículo 17. El artículo 25 de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 25. Son funciones de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia:

a) Adoptar la política general, los planes y programas del sector;

b) Dictar los reglamentos administrativos, técnicos y operativos que deben cumplir los Cuerpos de Bomberos del país;

c) Reglamentar la organización y funcionamiento de la Delegación Nacional, las Delegaciones Departamentales, de la Delegación Distrital. De la Delegación Aeronáutica, de la Delegación Marítima o Fluvial de Bomberos, de conformidad con lo establecido en la presente ley para cada una de ellas;

d) Asignar funciones adicionales a las Delegaciones de Bomberos;

e) Adoptar los planes de tecnificación y equipamiento de corto, mediano y largo plazo para el desarrollo armónico del Sistema Nacional de Bomberos;

f) Formular planes y programas de formación y capacitación para el personal que aspire a ingresar a los Cuerpos de Bomberos y de actualización y ascenso para quienes hagan parte de los mismos;

g) Reglamentar y unificar en el nivel nacional grados, insignias y distintivos de los Cuerpos de Bomberos;

h) Servir de enlace y medio de consulta de los Cuerpos de Bomberos y Delegaciones de Bomberos que existan en el territorio nacional, en su calidad de máxima autoridad de los Bomberos de Colombia;

i) Promover la creación de Cuerpos de Bomberos y Delegaciones de Bomberos, de acuerdo con los planes que se establezcan para el desarrollo del sector;

j) Velar por el cumplimiento de las diferentes funciones a cargo de los Cuerpos de Bomberos y Delegaciones de Bomberos, cooperando en la solución de sus problemas organizativos, operativos, funcionales y de financiamiento, recomendando las iniciativas o procedimientos que estime aconsejables;

k) Velar por el robustecimiento de las relaciones intrainstitucionales entre los Cuerpos de Bomberos y de estos con las autoridades públicas y del sector privado del país;

l) Fijar los requisitos técnicos y las calidades mínimas que deban reunir quienes aspiren a los diferentes cargos dentro de los Cuerpos de Bomberos;

m) Fijar las necesidades mínimas y máximas para la permanencia de personal como bomberos activos en operaciones de control de incendios y demás calamidades, de competencia de los Cuerpos de Bomberos, de acuerdo con las directrices y recomendaciones internacionales;

n) Verificar el cumplimiento, por parte de los Cuerpos de Bomberos, de los planes de desarrollo y de tecnificación de los diferentes servicios, así como de las políticas que hayan sido adoptadas para el mejoramiento del sector;

o) Asistir en pleno a las reuniones anuales de la Delegación Nacional de Bomberos, para participar del balance evaluativo;

p) Citar, preparar y organizar la reunión anual de la Junta Nacional de Bomberos, de acuerdo con los lineamientos de la Secretaría Técnica de la misma;

q) Ser el interlocutor del Sistema Nacional de Bomberos de Colombia ante todas las instancias y niveles públicos o privados relacionados con el sector;

r) Nombrar al Coordinador General del Sistema Nacional de Bomberos de Colombia de terna presentada por la Delegación Nacional de Bomberos de Colombia. Este nombramiento se hará para períodos de cuatro años pudiendo reelegirse indefinidamente.

Parágrafo. Los gastos que conlleve el cumplimiento de las funciones previstas en el presente artículo estarán a cargo de la Dirección Nacional para la atención y prevención de desastres.

Artículo 18. El artículo 27 de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 27. Los Bomberos Voluntarios y Oficiales gozarán de los derechos de Seguridad Social, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

Parágrafo 1°. Los Bomberos Voluntarios que no se encuentren afiliados a ningún sistema de seguridad social en salud, gozarán de estos derechos con cargo al Fondo de Solidaridad y Garantías, Fosyga.

Parágrafo 2°. El ingreso del personal al Cuerpo de Bomberos Voluntarios, así como su permanencia en él, es libre y voluntario. El Bombero presta su servicio en forma gratuita y está obligado a cumplir con las leyes y reglamentos que la rigen. Los cuerpos de bomberos voluntarios podrán remunerar un personal administrativo y operativo, en cuyo caso se aplicará la legislación laboral vigente.

No obstante lo anterior, con los recursos del Fondo Nacional de Calamidades o el que haga sus veces, se adquirirán las pólizas que sean necesarias que cubran los riesgos en materia de salud, incapacidad, invalidez y pensión de todo el personal que preste sus servicios sin vínculo laboral y que en ejercicio de sus funciones se vea afectado en su Salud o capacidad de trabajo.

Igualmente quienes presten sus servicios como Bomberos gozarán de la cobertura de un seguro de vida y de accidentes durante el tiempo que ejerzan dicha labor, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Artículo 19. El artículo 28 de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 28. La entidad aseguradora que haya otorgado la correspondiente cobertura contra riesgos de incendio o calamidades conexas deberá aportar al Fondo Nacional de Bomberos una suma equivalente al 3% sobre el valor pagado de la póliza de seguro. El valor de este aporte deberá ser girado al Fondo Nacional de Bomberos dentro del mes siguiente a la adquisición de dicha póliza.

Igualmente las aseguradoras deberán aportar el valor equivalente al 3% sobre el valor pagado como prima de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT; el valor de este aporte será destinado al Fondo cuenta Departamental de Cuerpos de Bomberos para que los Gobernadores obtengan los recursos para cofinanciar en forma suficiente los proyectos de los Cuerpos de Bomberos de acuerdo con sus presupuestos en consideración a la población y nivel de riesgos de los municipios.

De conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 338 de la Constitución, el Gobierno Nacional, mediante reglamento, que deberá expedirse dentro de los seis meses posteriores a la sanción de esta ley, podrá establecer la tarifa de las contribuciones que otros sectores harán al Fondo Nacional de Bomberos. Para fijar esa tarifa, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta el beneficio que para el respectivo sector se deriva de un eficiente y adecua-

do servicio de prevención y atención de incendios, de calamidades conexas y de los siniestros, los costos de dicho servicio, la proporcionalidad de la tarifa frente a los ingresos totales de los sectores contribuyentes y una adecuada distribución sectorial, con el fin de no recargar excesivamente a ningún sector sobre otros en la financiación de este servicio público esencial.

Artículo 20. El artículo 31 de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 31. La Nación, los Entes Territoriales y sus entidades Descentralizadas, podrán delegar en la Junta Nacional o en la Junta Departamental de Bomberos, según el caso, algunas de sus funciones de supervisión y control, previa solicitud presentada ante las respectivas juntas y una vez haya sido emitido en firme concepto favorable.

Artículo 21. El artículo 33 de la Ley 322 de 1996, quedará así:

Artículo 33. El reconocimiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica, la aprobación de los estatutos y la inscripción de los dignatarios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, corresponden a las Secretarías de Gobierno Departamentales de conformidad con la legislación vigente.

Previamente al otorgamiento de la personería jurídica, se requiere el concepto favorable de la Delegación Departamental o Distrital de Bomberos acerca del cumplimiento de las disposiciones técnicas determinadas por la Junta Nacional de Bomberos de Colombia.

Artículo 22. Modifíquese y adiciónese el artículo 34 de la Ley 322 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 34. En cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, corresponde a la Dirección Departamental de Atención y Prevención de Desastres, o quien haga sus veces en el respectivo Ente Territorial, ejercer las siguientes funciones:

a) Desempeñar la Secretaría Técnica o ejecutiva de la Junta Departamental de Bomberos;

b) Elaborar y preparar los proyectos que la Junta Departamental de Bomberos determine para su estudio y decisión;

c) Suscribir, con el Presidente de la Junta Departamental de Bomberos, las Actas de ese Organismo, una vez sean aprobadas;

d) Llevar los libros y documentos de la Junta Departamental de Bomberos y suscribir la correspondencia;

e) Dar fe de las actas, Reglamentos y demás decisiones que adopte la Junta Departamental de Bomberos, de las competencias que por la presente ley se le atribuyen;

f) Las demás que le asigne la Junta Nacional de Bomberos.

Artículo 23. El artículo 36 de la Ley 322 de 1996 quedará así:

Artículo 36. La actividad de bomberos será considerada como una labor o empleo de alto riesgo para todos los efectos de la seguridad social.

El Gobierno Nacional expedirá un régimen específico de carrera para los trabajadores de los Cuerpos de Bomberos Oficiales.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará a través del Ministerio de Educación lo pertinente para escalafonar la actividad bomberil como carrera profesional.

Artículo 24. Adiciónasen los siguientes artículos a la Ley 322 de 1996, con la numeración que en cada caso se indica:

Artículo 38. En desarrollo de la prevención, todo establecimiento industrial, comercial o de otra naturaleza, abierto o no al público, para funcionar deberá obtener el certificado de cumplimiento de normas vigentes en materia de seguridad expedido por los Cuerpos de Bomberos de su localidad, en lo que a ellos compete. Para el efecto los Cuerpos de Bomberos fijarán las tarifas que las visitas y los certificados demanden.

Artículo 39. *Transitorio*. Los alcaldes municipales, donde no existan cuerpos de bomberos oficiales o voluntarios, contarán con un año de plazo a partir de la vigencia de la presente ley para crearlos y organizarlos.

Artículo 40. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Representantes a la Cámara,

Diego A. Naranjo, Ciro Rodríguez.

CAMARA DE REPRESENTANTES COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANTACION

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., mayo 29 de 2007.

Autorizamos el presente informe de articulado sustitutivo a la ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 301/2006 Cámara, 058 2005 Senado,** *por medio de la cual se reforma la Ley 322 de 1996 y se dictan otras disposiciones.*

Presentada por los honorables Representantes *Diego A. Naranjo* y *Ciro Rodríguez.*

El Secretario,

Fernel Enrique Díaz Quintero.

CONTENIDO

Gaceta número 221 - Martes 29 de mayo de 2007
CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta y pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo número 169 de 2006 Cámara, 11 de 2006 Senado, por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política 1

Ponencia para séptimo debate al Proyecto de Acto legislativo número 11 de 2006 Senado, por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política 4

Ponencia para primer debate, segunda vuelta al Proyecto de Acto legislativo número 169 de 2006 Cámara, 011 de 2006 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política 7

Ponencia para primer debate en segunda vuelta y pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo 169 de 2006 Cámara, 011 de 2006 Senado, por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política .. 7

ARTICULADO SUSTITUTIVO

Articulado sustitutivo a la ponencia en primer debate para el Proyecto de ley número 301 de 2006 Cámara, 58 de 2005 Senado, por medio de la cual se reforma la Ley 322 de 1996 y se dictan otras disposiciones 14

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2007