



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123 - 9066

AÑO X - Nº 71

Bogotá, D. C., miércoles 14 de marzo de 2001

EDICION DE 32 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### ACTAS DE COMISION

COMISION PRIMERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

**ACTA NUMERO 16 DE 2000**

(diciembre 1°)

Sesiones Ordinarias

Legislatura 2000-2001 - Primer Período

En Bogotá, D. C., siendo las 9:50 de la mañana, el día 1° de diciembre de 2000 se reunieron los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes en el recinto de sesiones de la misma, previa citación, con el fin de sesionar.

Preside el doctor Joaquín José Vives Pérez, y el Secretario de la Comisión Primera Constitucional, doctor Diego Osorio Angel, procede con el llamado a lista y verificación del quórum, como primer punto del orden del día:

Llamado a lista:

Bravo Realpe Oscar Fernando  
Camacho Weverberg Roberto  
Cañón Jiménez Francisco Elías  
Canossa Guerrero Francisco  
Carrillo Reina Jeremías  
Faccio-Lince López Arturo  
Pinillos Abozaglo Antonio José  
Ramírez Vargas Gloria Rosalba  
Sicachá Gutiérrez William Darío  
Velasco Chaves Luis Fernando  
Vives Pérez Joaquín José.

*En el transcurso de la sesión se hicieron presente los honorables Representantes:*

Andrade Serrano Hernán  
Bazán Achury Juana Yolanda

Devia Arias Javier Ramiro  
Díaz Mateus Iván  
Flechas Díaz Rafael Antonio  
Garcés Palacio Joaquín  
García Valencia Jesús Ignacio  
Gutiérrez Castañeda Nancy Patricia  
Martínez Rosales Emilio  
Montes Alvares Reginaldo Enrique  
Navarro Wolff Antonio José  
Navas Talero Carlos Germán  
Ramos Arjona Gustavo  
Romero Piñeros Rafael  
Salazar Cruz José Darío  
Saray Tovar Sirenia  
Vélez Mesa William.

*Con excusa dejaron de asistir los honorables Representantes:*

Castrillón Roldán Juan Ignacio  
De la Espriella Burgos Miguel A.  
Enríquez Maya Carlos Eduardo  
Pacheco Camargo Tarquino  
Rincón Pérez Mario.

La Secretaría informa a la Presidencia que han contestado a lista once (11) honorables Representantes, por lo tanto existe quórum para deliberar.

**Presidente:**

En consecuencia, constituimos la audiencia pública que se nos ha solicitado, al tenor de los artículos 230 y siguientes del Reglamento del Congreso, para escuchar las opiniones de los ciudadanos inscritos sobre los proyectos de

actos legislativo que modifican el régimen de transferencias y el de la reforma política.

En primer término quisiera abrir la audiencia en el tema del acto legislativo de "reforma política", como quiera que ahí teníamos solamente dos participantes: de un lado el doctor Jaime Castro Castro; el doctor Mario Alario, Presidente del Consejo de Estado se excusó.

El doctor Jaime Castro se encuentra presente y además ha solicitado intervenir en los dos temas; entonces le ofrecemos la palabra para que haga su intervención sobre los dos temas e inmediatamente seguimos con los representantes de Fecode, sobre el tema de transferencia.

El doctor Jaime Castro, ¿está presente?

Luego de un par de minutos, el Presidente anuncia que el doctor Jaime Castro intervendrá en el punto de audiencia sobre reforma política y posteriormente a su intervención se abre audiencia con relación a transferencia para escuchar a los delegados de Fecode, CUT y nuevamente al doctor Jaime Castro.

**Se le ofrece la palabra al doctor Jaime Castro Castro:**

Señor Presidente, señor Viceministro de Hacienda y Crédito Público, señoras y señores Representantes, yo quiero agradecer en primer lugar a la honorable Comisión que haya tenido a bien aceptar mi solicitud para participar en esta audiencia pública, en la que espero presentar mi punto de vista de manera muy esquemática, muy general sobre los dos proyectos de acto legislativo; es decir, de reforma constitucional que la comisión empieza a estudiar.

Conforme al orden del día señalado por el señor Presidente, me voy a referir en primer

lugar al proyecto llamado “de reforma política” y más tarde al proyecto de las “transferencias territoriales”.

Empiezo por señalar algo que es obvio que compartimos —creo yo— si no la totalidad, la inmensa mayoría de los colombianos en el sentido de que el país requiere de una gran reforma política.

Y luego de que el ideal en esa materia no sería otro que el de expedir esa reforma política en desarrollo de los acuerdos de paz que el Gobierno Nacional viene tratando de sacar adelante como producto de las conversaciones que adelanta con las diferentes organizaciones subversivas.

Es claro que ese sería el ideal, pero en la vida pública de los pueblos no siempre coinciden esas aspiraciones, esos ideales con lo que es viable, con lo que es realizable en un momento determinado.

Y yo creo que estamos viviendo esa situación, porque las conversaciones del proceso de paz no avanzan con la celeridad que todos quisiésemos, no se ve que los acuerdos se produzcan pronto.

Y frente a esa situación, pues el Estado lo que llaman los científicos sociales el establecimiento —en este caso el Gobierno, el Congreso, los partidos— no pueden cruzarse de brazos y esperar a los resultados del proceso de paz. Entonces está bien que se asuma el tema, como empieza a hacerlo el Congreso de la República.

Pero yo diría que debería asumirse el tema en términos si no de hacer la reforma política ideal, sí de expedir una reforma política que para llamarla de alguna manera, sirva de puente de plata a la consecución de la paz; una reforma política que le abra puertas a lo que determinarán siendo algún día los acuerdos de paz, repito, una reforma que sea puente de plata para el logro de la paz.

Infortunadamente no puede decirse que el proyecto que se tramita reúna esa condición, esa característica. No veo que el Gobierno, el Congreso y los partidos estén asumiendo el tema de la reforma política en esos términos, por varias razones:

En primer lugar, porque han decidido esas instancias decisorias —excusen la repetición— porque han decidido esas instancias asumir el tema por partes, a pedazos, por cuotas. Son varios entonces los proyectos que se están tramitando, que se han anunciado.

Para sólo citar algunos: el que específicamente se llama “de reforma política” y en el que hay temas electorales, temas de financiación de campañas, de ejercicio de funciones judiciales por parte del Congreso; bien, ese es un proyecto.

El otro, el de “las transferencias territoriales”. Y, obviamente, los dos temas son inseparables; no se pueden decidir por vía paralela; hay una relación entre lo que se decida en un caso y lo que finalmente se promulgue en el otro.

Pero no paran ahí los proyectos; el Gobierno Nacional presentó un tercer proyecto de reforma Constitucional que lo retiró, el que llamó “de Reforma del Estado” y tenía que ver con la estructura del aparato público, con el Consejo Superior de la Judicatura, con la Contaduría General de la Nación, con la Auditoría General; el proyecto fue retirado, pero el Gobierno ha anunciado que insistirá en él.

Entre otras cosas, la propuesta gubernamental iba en contravía de lo que contiene este proyecto de reforma política; para decir algo, el proyecto del gobierno pedía la supresión de la Auditoría General; y en este proyecto se le amplían las funciones a la Auditoría General.

Luego, en el Senado hace poco se hundió en Plenaria el proyecto que modifica la comisión nacional de televisión; entonces cuatro proyectos de reforma constitucional todos obviamente en sentido amplio, de reforma política.

Y podría uno agregar también que el señor Ministro del Interior ha venido hablando de la necesidad de un referendo; hasta donde uno sabe el señor Ministro, no ha desistido de la idea del referendo en el primer semestre del año entrante y muy distinguidos Parlamentarios vienen promoviendo también la idea del referendo de iniciativa popular; de manera que es una reforma política difusa, para no decir confusa, a cuotas, por partes, a pedazos, a cuentagotas, cuando es un tema que se debe tratar con unidad de criterio.

Y es lo que tradicionalmente ha hecho el país, porque las materias de que se ocupan esos proyectos así lo exigen. Pero bien, entonces ahí hay un primer gran punto, un gran interrogante sobre la reforma política y su tramitación en iniciativas múltiples, diversas, cada una de carácter muy puntual sin ver el contexto, sin ver lo que sería finalmente el nuevo ordenamiento institucional del país; es el primer gran reparo de carácter general que se le puede hacer al trabajo que han empezado a cumplir el Senado y la Cámara.

Segundo lugar, ya refiriéndome al proyecto específico que asume a partir de hoy la comisión Primera, debe decirse que es un proyecto por lo menos incompleto. De pronto es más importante el proyecto en los temas que calla que en los temas que trata. Echa uno de menos grandes capítulos que están demandando en forma inmediata una reforma a las instituciones vigentes. Un gran tema: el ordenamiento regional y local del país; la crisis de los departamentos y de los municipios.

El ordenamiento territorial —lo digo con la autoridad que me da el hecho de haber formado parte de la Asamblea Nacional Constituyente— el ordenamiento territorial que tiene la Carta del 91 hizo crisis. No ha sido posible desarrollarlo legislativamente, no se ha podido expedir la famosa LOT, la Ley Orgánica, o la Ley de Ordenamiento Territorial; no por falta de voluntad del Congreso.

El Congreso ha tenido a su consideración 6 o 7 proyectos y la materia que más conoce cual-

quier Parlamentario es la materia regional y local, y dentro de lo regional y local está Bogotá, para decir algo, están las grandes ciudades. Es todo el tema de la redistribución territorial del poder del Estado.

Por esas paradojas propias de nuestra vida pública, después de más de 10 años de un proceso descentralizador que yo considero audaz, coherente, realista; departamentos, ciudades y municipios atraviesan la peor de sus crisis, no la habían vivido cuando no habíamos puesto en marcha la descentralización.

Y, bien, sobre ese particular, el proyecto se limita a ampliar el período de alcaldes, gobernadores, diputados y concejales. Sin duda alguna, la medida se necesita o puede necesitarse; es válida. Pero esa sería apenas una de las decisiones que es necesario tomar frente al ordenamiento territorial del país; y la otra, pero de esa nos vamos a ocupar más tarde, es la que tiene que ver con las transferencias.

Entonces, hay un gran vacío en un tema que es crítico en un tema que es clave. Alfonso López Michelsen ha acuñado una frase afortunada, diciendo: “el ordenamiento territorial es una de las claves de la guerra o de la paz”.

No es la clave, porque se necesitan muchas otras cosas, pero la constitución de centro de poder regional y local es fundamental para el logro de la paz; porque crea escenarios válidos para que quienes tengan vocación política entre los alzados en armas la pongan en prueba en esos escenarios de poder, porque no todos van a tener acceso al poder nacional.

Pero no es atractivo —creo yo— decirle a la subversión “desmovilícense y aspire a los concejos municipales, a las asambleas departamentales” que son organismos en crisis.

O, “asuman el control de unos departamentos o municipio” que ni siquiera producen los recursos para financiar sus propios gastos de funcionamiento.

Entre los subversivos, no necesito citar ejemplos, hay varios de ellos que han buscado poder local, poder regional, que han entendido que su reinsertión a la vida ordinaria del país pasa por ahí; exige haber estado en las administraciones regionales o locales del país.

Primer gran vacío, con un tema verdaderamente crítico, con un tema que —como dije— es una de las claves de la guerra o de la paz, para llamarlo genéricamente la redistribución territorial del poder del Estado; del poder constituyente, del poder legislativo, del poder tributario.

Nosotros vivimos diciendo que somos un país de regiones y de ciudades, que lo somos así por decisiones de la propia geografía nacional, porque así decidieron las primeras comunidades que habitaron estos territorios; vivimos orgullosos de todo ello. Hace poco en una revista especializada que se llama Dinero, dijeron: el nuevo mapa económico y social de Colombia es el mapa regional, no es el mapa departamental. Pero bien, institucionalmente

no hacemos nada para reflejar, para expresar esa realidad.

Segundo gran tema que uno echa de menos en el proyecto de reforma política en la medida en que él se ocupa de lo que son las funciones judiciales del Congreso.

Y tiene unas propuestas el proyecto ya aprobadas por el Senado, sobre el juzgamiento de los Magistrados de las Cortes, de las Altas Cortes. Está bien; pero, no nos digamos mentiras. El gran tema político del ejercicio de funciones judiciales por parte del Congreso es el relacionado con el juzgamiento del Presidente de la República; ese es el gran tema político, y el proyecto no lo aborda.

El choque de trenes, las dificultades que vivimos recientemente que seguramente, o mejor, que a lo mejor podemos volver a vivir tienen que ver con el juzgamiento del Presidente de la República por parte del Congreso Nacional; ahí sí es choque de trenes, choque de poderes, salidas extra-institucionales, pero el tema es una brasa caliente, a lo mejor hay el síndrome de situaciones muy recientes y el proyecto no se ocupa.

Se ocupa de lo menor, el juzgamiento por parte del Congreso de los miembros de las Cortes; de la Corte Suprema, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional. Y le pasa el tema al Consejo Superior de la Judicatura.

Y el Gobierno Nacional había presentado un proyecto de reforma constitucional eliminando el Consejo Superior de la Judicatura; ese es el inconveniente de estar actuando, de estar disparando —como creo que fue el Ministro del Interior que utiliza la expresión— con escopeta de regadera. Estar metiendo un proyecto, retirándolo uno nuevo en el tema departamental y municipal yo veo al Gobierno Nacional muy interesado en el proyecto de reforma política porque hay que hacer reforma política, no importa qué contenga; reforma política, para poder decirle al país “hay reforma política”.

El Gobierno propuso este año que se suprimieran las Asambleas Departamentales este año, simple y llanamente, desaparecen las Asambleas departamentales. En este proyecto no solamente no desaparecen, se les amplía el período; pasan de 3 a 4 años. Entonces, dónde, no encuentra uno un mínimo de coherencia entre las diferentes propuestas.

Otro gran tema que se echa de menos en el proyecto, y se echa más de menos en la medida en que quienes defienden el proyecto dicen “vamos a moralizar las costumbres políticas del país”.

No desaparece la circunscripción nacional para Senado de la República y, no nos digamos mentiras, nada que institucionalmente haya contribuido más a la corrupción de la vida política nacional que el sistema actual de elección del Senado de la República.

Ustedes, yo, lo digo desde fuera como simple observador: ustedes lo tienen que haber padecido “la presencia de los dineros” no la

presencia física, proselitista en campaña de los aspirantes al Senado de la República, sino la presencia económica financiera.

En todo el país perturbando la vida regional y local porque sacan de un cubilete las candidaturas al Concejo o a la Asamblea, a la Cámara de Representantes, que lo único que tienen atrás a falta de respaldo popular, es una muy buena financiación; y todo eso es producto de la circunscripción nacional para la escogencia de Senadores. El tema no se toca. El tema no hace parte.

Un tema que para algunos puede ser menor, pero —lo conversaba con uno de ustedes hace un momento— el tema de las encuestas electorales. Aquí reemplazamos el aforismo, “el que escruta, elige” por el de “el que encuesta, elige”.

Las democracias europeas pasaron por esta situación y para poderse consolidar durante muchos años mantuvieron una prohibición conforme a la cual no se podían divulgar ni comentar en los medios de comunicación las encuestas realizadas en los últimos o en los 30 días anteriores a las elecciones. Había veda total.

Es claro que a través de una encuesta manipulan a la opinión pública; producen los efectos que a bien tengan, así la encuesta se haya hecho con la mejor metodología posible; la simple, cualquier encuesta da lugar a “n” lecturas, a “n” interpretaciones.

La titulación, la interpretación permite manipularla, para no decir que de pronto hay encuestas que están sesgadas. Y es el Consejo Electoral aquí el que verifica la validez técnica de las encuestas realizadas y, no nos digamos mentiras, el Consejo Electoral no tiene capacidad para pronunciarse validamente sobre la metodología utilizada, sobre el tamaño de la muestra.

El Consejo Electoral verifica que haya una sociedad constituida y llevan el certificado notarial y que se ocupa de tales temas y por eso van y se registran.

Yo creo que la democracia colombiana exige en su estado actual que no se divulguen y no se comenten encuestas electorales, por lo menos dentro de los 30 días anteriores. ¡Ah! “que un partido las hace para sus análisis internos, para su estrategia de campaña” eso es cuestión interna a la vida del partido o eso es propio de cada una de las campañas. Pero eso no debe servir para manipular a la opinión pública.

En esta última elección de alcaldes, el sábado por la noche, a las 10:00 de la noche estaban divulgando encuestas y presentado de determinada manera esas encuestas.

El tema puede aparecer en menor, pero es un tema que —creo yo— en la coyuntura actual debe ir a la Constitución, porque, recuerdo, en la Ley 57 (...)

(...) Exacto, se habían prohibido y la asociación de las firmas encuestadoras demandó a la Corte Constitucional, diciendo que era violatorio del derecho a la información, y la Corte les dio la razón; o sea que el tema debe ir a la Constitución.

Bien, ya sobre la reglamentación misma sobre las propuestas mismas que contiene el proyecto, yo quisiera hacer algunos comentarios:

*El tema de financiación de campañas.* A mí me parece que hay una decisión que debe tomar el Congreso que está vinculada al costo de las campañas. Antes que preguntarse ¿cómo se financian las campañas? yo creo que hay que preguntarse es ¿cuánto valen las campañas y cómo se castigan los costos de las campañas?

Porque, no nos digamos mentiras, los costos se disparan no sólo por la inflación, sino por acudir a toda clase de estrategias en esa materia; y los recursos terminan apareciendo, vaya uno a saber de dónde; obviamente, no están en las cuentas oficiales de las campañas, pero los recursos aparecen.

Se disparan los costos y seguramente no todos los aspirantes dicen “bueno, con estos costos no participo”, sino que habrá muchos de ellos que dicen “no, de algún lado salen los recursos”.

Pueden salir del narcotráfico o salieron del narcotráfico, en un momento. Afortunadamente hubo el proceso ocho mil y el (...)

**Continúa con el uso de la palabra el doctor Jaime Castro Castro:**

(...) Tienen reservas, toman precauciones; entonces el narcotráfico no financia las campañas, está bien.

Pero como hay que financiarlas, entonces aparece la plata del contrabando; entonces: ¡otra fuente ilegal! Se sustituye una por otra. O aparecen los recursos de los contratistas del Estado, o, aparecen los recursos del propio presupuesto del Congreso Nacional. Pero desde que haya costos, alguien los asume, de algún lado salen esos recursos.

Entonces pienso que una primera gran cosa tendría que ver con la reducción de los costos de la campaña; para decir algo: cuñas por televisión y cuñas por la radio; deberían ser gratis.

Si ustedes miran los presupuestos de las campañas presidenciales, parece que gastan más en su momento las campañas presidenciales en anunciarse por la televisión que las toallas higiénicas o que los detergentes, que los jabones detergentes, o que las bebidas y gaseosas; entonces, ¡claro! hay que buscar los recursos para estar en la televisión porque no se puede hacer una campaña presidencial si no se está en televisión y esas cuñas hoy son pagas; esas cuñas deberían ser gratuitas; ese es un medio del Estado, eso lo debería distribuir el Consejo Nacional Electoral o qué sé yo. Pero esas cuñas deberían ser gratis, como las cuñas en la radio.

Entonces, primer gran tema, hay que abaratar los costos de las campañas; hay que tumbar esos costos para que no haya la tentación de acudir a una u otra fuente.

Lo único que aparece en el proyecto que apunta a ello —creo uno— aunque no desarrolla la idea, es que se le va a poner un término de duración a las campañas; es decir, va a haber un

término en relación a las campañas. La campaña dura 30 días o 60 o 90, pero no dice el proyecto cuáles son las consecuencias de ese término.

¿Qué quiere decir que la campaña tenga un término? Bueno, que antes imagina uno no se pueden abrir sedes, no se pueden realizar actos proselitistas, no se pueden hacer actividades de tipo publicitario, pero eso no está dicho en el proyecto. Entonces, se puede quedar como un canto a la bandera.

Es decir, sí, no, la campaña formalmente dura “tanto”; pero, yo puedo arrancar antes. Yo abro una, 2, 5, más sedes.

Segundo gran punto, que tampoco está en el proyecto: Yo creo que se requiere de un tribunal muy calificado ad-hoc para revisar las cuentas de la campaña. No es el Consejo Electoral, sobre todo, las cuentas de las campañas presidenciales, no es el Consejo Electoral.

El Consejo Electoral, por el origen que tiene sus miembros han sido postulados por los partidos políticos, han sido nombrados allá en proporción a la representación de esos partidos en el Congreso Nacional; entonces, tienen un origen político partidista que a mi juicio no los convierte en los Magistrados, independientes, objetivos en el análisis de las cuentas que se hayan presentado.

Para decir algo: en Francia las cuentas de las campañas presidenciales las revisa el Consejo Constitucional; nuestra Corte Constitucional. Aquí habría que crear un tribunal para esos efectos, o decir: es un tribunal que integran, el Presidente de la Corte Suprema, el Presidente del Consejo de Estado, el Presidente de la Corte Constitucional. Ese es un tribunal que da todas las garantías y, entonces, por 2, 3, meses se separan del ejercicio de sus funciones y se dedican a revisar esas cuentas.

Hay otro tema que me parece está desde el punto de vista juzgamiento de cuentas hay un aporte bueno en el proyecto, y es el de permitir que de oficio quien revise las cuentas pueda incluir gastos que no aparezcan en los libros; eso es válido. Porque, ¡claro! el candidato dice: recibí tanto; o, gasté tanto; pero por fuera de eso ha habido ingresos, ha habido gastos. Entonces, que de oficio o a solicitud de parte, la autoridad correspondiente pueda incluir un gasto.

Yo recuerdo muy bien porque lo leí en un artículo de revista, a las cuentas de la campaña del Presidente Chirac, en Francia, el Consejo Constitucional le agregó un libro que había editado la campaña, que era el programa de gobierno “Francia para todos” o como se llamara. Un libro que vendieron en librería normalmente, pero que también distribuían en forma gratuita.

El Consejo Constitucional supo, y dijo “aquí no está el libro”; se dirigió a la editorial; ¿cuántos ejemplares publicaron?, a las librerías, ¿cuántos vendieron?; y ¿dónde está el resto de libros? Y eso hace parte de los gastos.

Tanto que en Europa los cuentahabientes, los candidatos, los partidos, siempre dejan un margen; nunca declaran la totalidad del gasto autorizado, porque no falta quien diga “ojo! hicieron un acto en tal parte y ese no está en los libros”.

Otro gran tema que me parece está enunciado en el proyecto. Hay una norma ahí perdida, donde dice que nadie podrá ser reembolsado en una suma mayor a la que gastó en la campaña. Hablando ya del reembolso de gastos electorales que ha hecho un partido o un candidato.

A mí, esa formulación del proyecto que me parece excelente, repito, nadie puede percibir del Estado a título de reembolso, de reposición de gastos, sumas superiores a las que efectivamente gastó, porque si no, el reembolso de la reposición se vuelve una fuente de enriquecimiento –no he dicho ilícito, ni siquiera indebido; pero de enriquecimiento personal– porque uno gasta, un enriquecimiento sin causa, dice el jurista Roberto Camacho.

Porque si uno gasta 10 y el Estado le devuelve 40, pues entonces es una muy buena fuente de ingresos participar en la campaña y tener ese tipo de resultados.

Pero la pregunta es, ¿por qué se incluye ese texto; de dónde surge?; ¿tiene conocimiento el Congreso de que hay personas que han cobrado más de lo que efectivamente gastaron?

Yo creo que no aparece de la nada; pero eso, debería establecerlo el Congreso de la República; esa es la fuerza de las comisiones del Congreso norteamericano, hacer ese tipo de análisis: ¿qué está pasando con las sumas de reembolsos electorales? la reposición que se hace a los candidatos.

¿Eso está sirviendo para que ellos se enriquezcan personalmente?, o mejor, o no mejor, otra alternativa, otra hipótesis: ¿está sirviendo para constituir fondos rotatorios, con una campaña financio la que viene?

¿Pongo a rendir financieramente los recursos que percibí y, participo en la próxima? Bueno, eso puede autorizarse; pero que lo sepa el país, que lo sepa la opinión pública.

A mí me llama la atención haber encontrado esa afirmación que sería texto constitucional, pero no encontrar los antecedentes, no saber a qué obedece, porque parecería obvio; además si la ley habla como repetidamente lo hace de reposición, pues es entendido que no se podía cobrar más de lo que efectivamente se gastaba.

Hay un punto que parece también menor pero que exige reglamentación. Ahora entró la Organización Electoral, o mejor, el estímulo para que la ciudadanía vote, está produciendo efectos. La gente va a las urnas para reclamar la constancia que le sirve para una tarde libre, para un descuento en la universidad, tal vez para reducir la duración del servicio militar. La gente está yendo; eso explica altos niveles de participación.

Pero muchos de ellos van exclusivamente por obtener el certificado y entonces devuelven a la urna la tarjeta electoral tal como la recibieron.

¡Virgen! no votan en blanco, no votan por ninguno de los candidatos, ni siquiera anulan el voto como sería marcar 2 o 3 de los candidatos, tachar todo el tarjetón; no. Eso lo llama ahora la Organización Electoral tarjetas no marcadas; hasta ahí no hay problema que se contabilicen las tarjetas no marcadas y eso ya empieza a ser importante.

Si no estoy mal en Bogotá fueron cientos de miles las tarjetas no marcadas, pero... ¿perdón? Eso o es un ciudadano que va y dice “les devuelvo la tarjeta sin marcar en ningún sentido, como podría incluir una hoja de papel blanco o la página de una revista que ha recortado antes; eso para mí no tiene ningún efecto jurídico. No puede producir efectos jurídicos.

Pero, la Organización Electoral está entrando por la línea de contabilizarlos como votos, y eso puede tener incidencias en la determinación de los cuocientes, como es apenas elemental. Si eso se considera voto, eso va a tener unas repercusiones y, a mi juicio, equivocadamente, pero lo viene haciendo la Organización Electoral.

Habría muchas otras cosas por decir ya puntualmente sobre las propuestas; por ejemplo, el umbral. Se proponen dos umbrales distintos: uno para Senado de la República; otro, para el resto de corporaciones. No encontré la explicación por qué el umbral es distinto. ¿Qué justifica que para el Senado haya un umbral para Cámara, Asambleas, Concejos, otros; no hay explicación. A lo mejor obedece a razones válidas.

Pero, no nos digamos mentiras, tal como está redactado el artículo de manera expresa el umbral que proponen para el Senado empieza a regir en el 2014. El umbral propuesto, el del Senado, el 2% o el 3% de la votación total, sólo regirá a partir del año 2014. No ve uno mucho la razón, el sentido, el afán de la reforma si la norma sólo va a regir a partir del año 2014.

En cuanto al voto obligatorio. Independientemente de que uno esté de acuerdo o en desacuerdo con el voto obligatorio, el texto aprobado por el Senado no establece cuál es la sanción para el que no vote. Porque, si se dice “el voto es obligatorio”, pues hay lugar a disponer ¿qué le pasa al que no vota? Pues es una sanción. Es una falta, una contravención que da lugar a un arresto de 24, 48 horas; yo exagero, pero lo digo a título de ejemplo.

O el señor sale de la vida civil y no puede firmar escrituras, no puede abrir una cuenta bancaria, no tiene derecho a pasaporte, no puede celebrar contratos con el Estado.

Lo único que se propone como sanción es que, el que no haya votado en las elecciones dentro del año siguiente, no puede ser designado empleado público y no puede ser candidato a una elección; pero no nos digamos mentiras. Esos que aspiran a ser empleados públicos y que aspiran a ser candidatos de elección son los que están votando hoy.

Entonces la norma es un poco inocua, no tiene dientes; termina convirtiéndose en un canto a la bandera.

Hay varios artículos sobre pérdida de la investidura. En la medida en que hay nuevas causales para perder la investidura; se extiende a diputados, a concejales, en fin, normas bien intencionadas. Pero encontré una colita en uno de esos artículos que exige una precisión, porque se responde a una inquietud que tienen en algunos sectores ciudadanos:

Cualquiera que sea la causal de pérdida de la investidura, la sanción siempre es la misma si se la aplica el Consejo de Estado. Pierde la investidura, queda inhabilitado *at eterna*, de por vida; sanción vitalicia.

Entonces, en el proyecto se dispone que se gradúe la sanción con la gravedad de la falta, que haya una proporcionalidad; entonces uno dice "está bien, eso es válido, tal cosa, no hay problema". Esa graduación no la dio el Consejo de Estado, sino el Congreso de la República, a través de leyes; una especie de Código Disciplinario (falta grave, falta gravísima, falta leve). Y uno dirá: pues van a inhabilitar al infortunado que perdió la investidura por 5 años, por 10 años; sí, está bien.

Pero hay una gran pregunta: ¿Esto se aplica para quienes ya perdieron la investidura? las 20 o 25 personas que han perdido la investidura van a pedir —con base en un texto que no hace ninguna claridad— revísenme mi situación; tengo derecho jurídicamente ahí; no puede haber tratamiento discriminatorio. Eso es razonable, como dice el señor Presidente, es claro.

Esta es una sanción por lo menos disciplinaria, no es una sanción penal y a las sanciones disciplinarias se le aplican los mismos principios de las sanciones penales. Si hay un delito que se sanciona con 10 años de cárcel y hay un señor al que le aplicaron 10 años de cárcel, y viene una ley —dice— no, 10 años no; 5. El señor, automáticamente pide la rebaja; dice: bueno, me la bajan a 5.

Ese punto a mí me parece que es uno de los puntos sobre los cuales se va a detener la opinión pública. No nos digamos mentiras. Ese punto va a ser revisado por la opinión pública y va a ser revisado con lupa y le van a poner nombre propio.

Otro gran tema: el tema de las listas únicas. Muy bien, tema de lista única, yo que soy mucho más viejo que ustedes, conocí la lista única, en ese momento no me incluían en la lista única, pero me daba cuenta cómo hacían las listas únicas; eso se llamaba el "bolígrafo".

Pero, bueno, qué sentido tiene la lista única, no digo como institución, sino reglamentada en la manera como viene si uno puede fundar un partido. El solo anuncio de que—abría listas únicas, que se hizo en abril, ha hecho que 14 —que yo sepa— 14 nuevas organizaciones políticas hayan pedido personería jurídica. Ya el número era grande; aquí tenemos 54 partidos políticos. Hoy vamos en 68.

Eso se disparó, en pocos meses fueron 14; este proyecto va a darle un nuevo impulso a los partidos políticos porque es obvio que el que no quede en la lista, de golpe yo voy pues yo voy con mi propia lista, mi propio partido.

Y luego tampoco tiene mayores efectos la lista única si como está previsto en el proyecto las organizaciones sociales y un número significativo de ciudadanos pueden presentar candidatos, pueden postular candidatos.

Entonces, ¿qué es una organización social? Un sindicato; una junta de acción comunal; una asociación de padres de familia; una cooperativa; en fin, la lista es interminable; los clubes deportivos; y, un número significativo de ciudadanos. Si, 50 mil, 100 mil, inclusive es un test para el candidato —dice— bueno, si no recojo las 100 mil firmas, tampoco debo aspirar.

Entonces: lista única, formulación macro, vamos a cambiar las costumbres políticas, pero la puerta de presentar candidaturas a nombre de organizaciones sociales o de un número significativo de ciudadanos.

Por último, señor Presidente, señoras y señores Representantes, para no fatigarlos más con este tema a cada artículo se le podrían hacer muchos comentarios. Yo debo decir algo en lo que seguramente no está de acuerdo ninguno de ustedes conmigo. Es la llamada unificación de períodos; dije mal, no unificación de períodos, sino la institucionalización de los períodos. Hay períodos institucionales, no períodos personales.

Y voy a dar un ejemplo: el caso de los alcaldes. Si se produce vacancia absoluta, el que se elija sólo lo puede ser para lo que resta del período (18 meses, 20 meses) porque según la propuesta, alcaldes, el país tiene que elegir el mismo día, el mismo domingo entre las 8:00 de la mañana y las 4:00 de la tarde. Norma única general.

Yo, sinceramente no comparto ese punto de vista. ¿Qué ha perdido Manizales con haber elegido su alcalde hace año y medio?; ¿qué ha perdido Palo Alto, en el Tolima, con haber elegido a su alcalde, igualmente, hace año y medio?

Esa es la riqueza de la diversidad regional que la Constitución no puede ahogar, eso es la realidad de cada municipio y no hay para qué someter a un municipio que en un período de 3 o 4 años tenga 3 o 4 alcaldes.

No, el día que se produzca la vacancia absoluta, hay la elección para un nuevo período y no coincide con las fechas de iniciación y de término del resto de alcaldes; eso no tienen ningún problema; yo diría, inclusive, que eso descarga el ambiente político; facilita la realización de las elecciones generales.

Una cosa es hacer elecciones en mil 100, mil 200 municipios y otra hacerla en 800 o 900 municipios. Para hablar algo, la simple presencia de la fuerza pública. Ahí habría zonas de distensión en el buen sentido de la palabra, en el mejor sentido de la palabra, si hay municipios

que no tengan que estar con el horario, con el cronograma de Bogotá, de Medellín o de Cali. Yo creo que eso es apenas expresión de esa riqueza regional.

Yo, por el momento señor Presidente, porque aspiro a intervenir más de fondo, inclusive, en el tema de las transferencias territoriales que está estrechamente vinculado a éste, yo por ahí con esas concluyo mis comentarios, mis observaciones de carácter general resumiéndolos, diciendo que con todo respecto por quienes promueven el proyecto, este proyecto ni es reforma de verdad, ni es política.

Son muchos los temas que están por fuera, se está improvisando, se está buscando darle al país la idea de que finalmente hay reforma política; pero eso va a ser flor de un día; eso no va a ir más allá de un titular.

Y no me pronuncio sobre la cifra repartidora porque confieso que no he sido capaz de entenderla a pesar de que soy de Boyacá, residí en Tunja y tenemos fama los de esa región de Colombia, si no que lo diga al doctor Romero, de que dizque somos expertos en el manejo de este tipo de forma, pero todavía no he llegado a poder encontrarlo.

Entre otras cosas, y concluyo ahí señor Presidente, en un libro que editó el Ministerio del Interior hay un estudio sobre qué efectos produce la cifra repartidora en las elecciones para el Senado de 1998. Entonces, trae la doble columna, que es mortal para la propuesta, porque:

Primera columna: este fue el reparto del Senado en 1998 con el sistema del cociente y los residuos; esta es la composición.

Y, segunda columna: esta sería la composición del Senado con esos mismos resultados del 98 aplicándole la misma fórmula. Y, ¡oh sorpresa! no cambia. No cambia la composición.

Entonces los amigos de la cifra repartidora lo que le dicen a uno es: un momentico, no cambia así como se presentaron los candidatos, pero es que como va acompañada de la lista única. Si le metemos lista única, entonces sí va a cambiar. Pero yo lo que creo es que los efectos de la lista única van a ser muy parciales, van a ser muy reducidos.

Muchas gracias señora Presidenta (honorable Representante Juana Yolanda Bazán, quien preside a partir de este momento).

#### **Presidente:**

Gracias al doctor Jaime Castro por sus importantísimos aportes al proyecto de reforma política los cuales, sin duda, serán discutidos en el seno de la comisión de ponentes.

Bueno, damos paso a continuación a la audiencia que tiene que ver con las transferencias. De acuerdo con lo que ha dicho el doctor J. Vives, continúa en el uso de la palabra para el tema de las transferencias.

#### **Responde el doctor Jaime Castro:**

No, tal vez, él me había dicho que para poderme tomar un vaso de agua le daba la palabra a otros inscritos y yo en 3° o 4° lugar intervenía sobre transferencias.

**La señora Presidenta agradece al doctor Jaime Castro y ofrece la palabra al señor Tarsicio Rivera Muñoz:**

**La señora Presidenta anuncia al compañero Witney Chaves Sánchez:**

Buenos días, muchas gracias en nombre de la Federación, a la Mesa Directiva, señor presidente de la comisión y a todos ustedes por permitirnos intercambiar unas opiniones sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 012.

En primer lugar, nosotros nos hacemos una reflexión, y es: ¿cuáles son los supuestos, cuáles son los principios que animan este proyecto de acto legislativo?

Y encontramos como respuesta una serie de elementos como la simetría, la fluctuación de las finanzas, el déficit fiscal, los compromisos con el Fondo Monetario Internacional, el crecimiento del gasto más allá de los ingresos y, en fin, una serie de consideraciones fundamentalmente financieras, fiscales.

Y no encontramos aquellos elementos que hacen parte de la filosofía, de la concepción de nuestra Constitución Política, que habla de la prevalencia del interés general, que hablan de la primacía del derecho de los niños y que hablan del Estado en su finalidad social y en su objetivo fundamental. Una preocupación por la salud, por la educación, por el saneamiento ambiental y, por el agua potable, como lo reza textualmente la Constitución.

Entonces, nos parece que la primera inquietud sería si se corresponde los propósitos del acto legislativo a esa concepción plasmada por el Constituyente. Nos parece que hay un gran distanciamiento. Y que una realidad que vive el país generada por decisiones que no están propiamente en los sectores de salud y educación, son las que ahora vienen a incidir en una filosofía que va a conducir en recorte de los giros a las entidades territoriales.

Así es que frente a la preocupación fiscal, frente a la preocupación que tiene el FMI, la Federación Colombiana de Educadores quiere llamar la atención sobre cuáles son los pilares de nuestra Constitución, cuál es el compromiso del Estado con la inversión social. Y entonces, por qué no explorar otras alternativas para no llevar la situación de estos sectores (de educación y salud) a niveles aun más críticos.

La segunda reflexión es ¿qué realidad tenemos en el campo educativo? Aquí es cierto que el Constituyente quiso establecer un equilibrio frente a ese divorcio tan grande que tenían las inversiones en educación y las necesidades de la población. Y se determinó un incremento del situado fiscal del 22 al 24.5%. Y se determinó un incremento de la participación de los municipios del 16 al 22%.

Era tal el desfase de los recursos del Estado frente a estas necesidades, que hubo necesidad de tomar esas decisiones como lo hicieron los constituyentes —algunos de ellos aquí presentes—.

Con esos recursos se han generado cambios, con esos recursos el panorama educativo del país cambió; pero, aún así, falta mucho por cubrir.

En preescolar, se cubre apenas el treinta... y eso que hay un compromiso desde la Constitución y desde la ley general de la educación a alcanzar un nivel de 3 grados para el preescolar.

No, el 3° todavía está muy lejano; el 2°, supremamente lejano; y, el 1°, vamos en un 33%. Así que estamos muy lejos de las metas.

En educación primaria el cubrimiento se acerca al 95% es donde más se ha avanzado; en secundaria y media apenas un 60%; y en promedio, tenemos el 62% de la población entre preescolar y media.

3 millones y medio de niños están por fuera del sistema educativo. La pregunta que nos hacemos es: si un recorte de los giros por situado fiscal y participación, se corresponden con esa realidad; o miremos la realidad misma de los docentes, después de mirar la de los niños. Aquí se ha ampliado la planta de personal docente como el proyecto mismo lo dice, y 14 mil educadores financiados y cofinanciados.

Se trató de recuperar un poquito el nivel de vida de los docentes que aún así está por debajo, de 1980 u 85, e incluso, 89; los salarios de los docentes mejoraron un poquito hace 4 años, pero siguen estando por debajo de los niveles del 80 o del 89. Se han hecho algunas cosas; pero ¿qué tenemos?

Hoy con el 24.5% del situado fiscal no se alcanza a cubrir esta nómina; con 900 mil millones de pesos adicionales, o sea, llegando en las cifras de Planeación y de Hacienda a un 29.5%; tampoco se alcanza a cubrir la nómina que hoy tenemos. No estamos hablando de un maestro más.

Y aún así con esa plata, casi cerca de los 5 billones, están pendientes más de 300 mil millones de pesos por deudas, que no están en estas cuentas, de ascensos y gastos parafiscales, y más de 300 mil por concepto de reajuste salarial.

Así que tenemos un déficit comparado con el 24.5%, tenemos un déficit de un billón y medio de pesos, que nos vendría dando si quisiésemos mantener la planta de hoy, el 32% de los ingresos corrientes de la Nación.

El Gobierno ha reconocido eso y ha planteado a través del fondo educativo de compensación, inicialmente; y luego, a través del fondo de crédito educativo, colocar los dineros adicionales a esos porcentajes, pero aun así hay un hueco, hay déficit.

Y no toquemos que hay 15 mil educadores departamentales, de los cuales 5 mil están en problemas para el reconocimiento de sus salarios; y no toquemos tampoco los 50 mil educadores municipales de los cuales hay 30 mil que tienen problemas en el pago.

Así que una política lo más conservadora posible, lo más conservadora posible en el sen-

tido de mantener unos gastos de hoy y unos compromisos a lo que hoy existe, implicaría que no podrían recortarse los recursos de la Nación bajo ninguna circunstancia.

Hay un gran temor a un crecimiento de los recursos de la Nación a los departamentos y a los municipios, pero es que la misma Constitución estableció un freno. Es que el 22% de los municipios ya no va a seguir subiendo; la Constitución lo dejó hasta el 22% y deja a criterio del Congreso lo demás. No hay posibilidades de que por ese rubro se sigan disparando los gastos que es la preocupación que existe.

Además, se establecieron en la misma Constitución, en el artículo 356, unos mecanismos para revisar el manejo de los recursos que tienen que ver con el situado fiscal; así que nosotros creemos que si queremos responderle a las necesidades sociales, hay que mirar en detalle que los artículos 356 y 357 siguen jugando un papel importante.

¿Qué se nos propone en este proyecto? En el 347 se establece una congelación tanto en los primeros años, en los años de transición, como hacia el futuro que a nuestro juicio le quitan la capacidad legislativa al Congreso.

Si el presupuesto de la Nación sólo puede moverse en los términos de la inflación proyectada más el 1.5%, en el caso de advenir una situación favorable —como nos ocurrió recientemente con el mejoramiento de los precios del petróleo— o si tenemos una recuperación de los precios del café, u otras situaciones económicas que suelen presentarse y tenemos posibilidad de mejorar el presupuesto, aquí no se puede, porque el Congreso ya estaría amarrado a que constitucionalmente por estos primeros años tendría que atenerse estrictamente a la inflación proyectada más 5.

Habría que recurrir a los estados de excepción y toda la modificación que se hace al 347 parece ser un llamado como un recurso al estado de excepción. Nosotros creemos que en los términos que estaba el 347, el Congreso ha tenido facultades para el manejo del presupuesto y que debe mantenerse.

Todo el proyecto está animado y en particular la modificación del 347, de unos cálculos sobre inflación proyectada más 1.5; pero es que la inflación proyectada del gobierno siempre está por debajo de la causada, generalmente en 2 puntos.

Por ejemplo:

Para el 2001: 8 puntos;

Para el 2002: 6 puntos;

Luego, cinco, cinco; cuatro, cuatro.

Y esas metas nunca se cumplen.

Al tomar la proyectada más un punto cinco, lo más probable es que tengamos siempre un reajuste por debajo de la inflación causada; entonces, esa figura de la inflación proyectada que aparece en la modificación del 347, va a significar una reducción de los recursos.

Ahora, en el artículo 356, que trata sobre el situado fiscal, nosotros consideramos que la filosofía se está asumiendo con una concepción eminentemente neoliberal. Queremos llamar la atención que algunas expresiones que estaban en el 356 desaparecen poniendo en riesgo el derecho a la educación de los niños. Vamos a mirar algunas de esas observaciones:

—La primera, en el artículo 356 el situado fiscal tenía una destinación específica para educación y salud. En el proyecto de acto legislativo, queda diluida; queda educación y salud como algunos de los ítems, algunos de los rubros, algunos de los destinatarios de esa inversión; pero no quedan claramente establecido como estaban en el artículo 356.

Entonces aquí puede ocurrir que los recursos vayan una parte para salud; otra, para educación; y pueden incluirse un mundo de aspectos con lo cual el carácter específico de la destinación se pierde.

Se elimina algo que parece secundario como esta formulación: —dice— “con especial atención a los niños” —decía el artículo 356— esto ya no aparece. Ya la atención especial a los niños que era el sentido del situado fiscal desaparece además porque como situado también desaparece.

Elimina una formulación que establecía el incremento anual, no decía qué porcentaje, pero la Constitución trazó una orientación; y es que anualmente algo debía aumentar los recursos de educación y salud.

Esto desaparece en el proyecto; allí decía: “se aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que permitan atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado”.

Esta formulación implicaba un compromiso de Estado a un crecimiento permanente de los recursos, incluso estableció un límite —muy ideal, por cierto— hasta el momento en que pudieran atenderse adecuadamente los servicios. ¡No! la filosofía que hoy nos plantea el proyecto es completamente diferente. Es: “atendamos la educación y la salud en la medida de la plata que tengamos” incluso, independientemente de si mejoran los ingresos corrientes de la nación; independientemente del crecimiento del producto interno bruto, o de los ingresos corrientes invirtamos en educación lo menos posible.

Hay un esfuerzo por cambiar las reglas de asignación, sobre el cual quisiéramos referirnos al final. Las reglas de asignación están plasmadas en la Ley 60 de 1993, y nosotros consideramos que allí se puede hacer esa discusión.

Las reglas de asignación descansaban fundamentalmente en el compromiso de un porcentaje fijo del 15% para las entidades territoriales, en el esfuerzo fiscal ponderado, en la eficiencia administrativa y en la población actual y potencial, incluso, en las necesidades insatisfechas. Hoy se trata de simplificar, ese es un tema que se puede trabajar, pero debe trabajarse —nos parece a nosotros— a la luz de la Ley 60.

— Se abandona a la suerte a las entidades territoriales, esto nos parece muy grave. Aquí en el año 97-98 el gobierno estableció un fondo educativo de compensación que apoyó a los departamentos en la tarea de suplir los faltantes del situado fiscal. Y luego, con el fondo de crédito educativo se apoyó por la vía del préstamo, además por la presión de los convenios de desempeño y de los planes de racionalización, pero llegó una plata a los departamentos no sólo para educadores que tenían su vinculación por situado fiscal, sino para aquellos que eran atendidos con recursos propios.

No llegaron recursos a los municipios. Pero teníamos en este juego legislativo, teníamos la posibilidad de unos giros de la nación, teníamos la posibilidad de unos préstamos, teníamos la posibilidad de unos recursos adicionales. Aquí en el acto legislativo desaparece todo eso y quedan abandonados a su suerte los departamentos y los municipios: no les podrá girar ningún peso por ningún concepto.

Y se cambia el concepto de concurrencia. La concurrencia es un compromiso que obliga a la nación, a los departamentos y a los municipios en la administración y en la financiación de la educación. Pero aquí la concurrencia se convirtió en algo excepcional; es la excepción. No es la norma, sino la excepción.

Mejor dicho, el proyecto, a nuestro modo de ver, está presentado bajo la filosofía del “sálvese quién pueda”.

Nosotros creemos que hay una preocupación de los municipios que ha sido planteada en las mesas anteriores. Bogotá, por ejemplo, reclama que debe suprimirse aquello del 15% como un... para repartir en partes iguales entre los departamentos; Bolívar reclama que tiene los mismos maestros y estudiantes que Quindío, pero Quindío recibe el doble de la plata, o Caldas. Nosotros creemos que esos temas pueden ser mirados.

Pero el mismo artículo 356 establecía que se repartía el 15% del situado fiscal en partes iguales, que el resto sería con base en los criterios que antes mencioné, pero que el Congreso tenía la facultad de modificarlo cada 5 años. Ahora, bien, nunca se creó la comisión veedora de transferencia para analizar esto y nunca se le presentó al Congreso un proyecto para replantearse esos puntos.

Si hoy están sobre el tapete es bueno que los discutamos. Pero hasta ¿qué punto es necesaria una reforma constitucional para abordar ese problema? Nos parece que no es necesario.

En el artículo, la modificación del 357, hay una preocupación sobre el papel que cumplen las reformas tributarias frente a educación y salud. Aquí hay una preocupación de Hacienda, cuando dice que: lo que ellos quieren es que la reforma tributaria no entre por un lado y salgan por el otro, claro que eso es lo que quiere el país y eso es lo que queremos los educadores, los estudiantes, los padres de familia; que si colocamos impuesto, revierta en inversión social.

Aquí, en el 357, establecía la posibilidad de definir cuando se aprueba una reforma tributaria, si sería tocada en la distribución para las participaciones de los municipios o si no serían.

Esa formulación hoy se trae en el acto legislativo pero como aquí se diluye situado fiscal y participaciones y se crea un solo fondo, una bolsa común, la hace extensiva también al situado fiscal.

Entonces allí ¿qué va a ocurrir? Que definitivamente si de la plata que entraba por reforma tributaria ingresaba obligatoriamente a situado fiscal y de alguna manera a las participaciones, hoy va a desaparecer. Y en concreto, de una reforma como la que hoy está en curso, de 3 billones, el sector de educación va a perder algo más de un billón, si se tiene en cuenta el 30% que ingresa por participaciones y el 70% que ingresa acá por situado fiscal.

Hay preocupaciones, como el de la libre inversión. Nosotros escuchamos muchas veces de Planeación y de Hacienda que hay un manejo poco controlado de los municipios en sus gastos y sin embargo aquí se le está abriendo un camino muy grande al tema de la libre inversión. Nosotros creemos que ese tema puede ser objeto de discusión reglamentaria y no de amarrarlo en la Constitución.

La base de la propuesta para los incrementos de estos recursos, es una base deficitaria y creo que si se aprueba el acto legislativo como está planteado sería decirle a la sociedad: hoy tenemos unas necesidades muy grandes, no tenemos plata; y de la poca que estamos girando vamos a recortar. Y seguirá así indefinidamente; o sea, sería la renuncia al derecho de la educación y la renuncia al propósito de hacer de la educación un puntal del desarrollo del país.

Nosotros consideramos finalmente que es necesario una propuesta. No creemos que las cosas estén bien. Nosotros creemos que no deben recortarse los recursos; no debe modificarse la Constitución, pero sí crear el escenario para abordar algunos temas que han sido planteados por el Congreso, que han sido planteados por el gobierno y que han sido planteados por el país.

Por ejemplo: el proyecto incluye un fondo de estabilización de transferencias, porque con el vaivén de los ingresos corrientes que ya suben, ya bajan, a veces cuando suben los municipios comprometen o los departamentos comprometen y en los años de descenso ya no pueden cumplir; si se requiere una estabilización de eso, puede considerarse la alternativa de ese fondo que allí aparece planteado. Pero para ello no se requiere modificar la Constitución.

Lo mismo con la preocupación de la asignación a las entidades territoriales; hoy encontramos que los antiguos territorios nacionales son los únicos que mantienen más o menos en equilibrio que cuando tienen alguna dificultad financiera es poca en estos renglones de educación y salud, como se venía cargando un pasado, y la Constitución consagró eso, estos depar-

tamentos no han sido lesionados en la asignación de los recursos.

Otros departamentos han sido lesionados. Parece que no hay una equidad; pero para ello tampoco se requiere modificar la Constitución. El Congreso lo puede hacer, el Congreso puede trabajar sobre el artículo 356 y hacer los cambios.

Si la parte que se va a repartir equitativamente en los departamentos no es el 15, sino el 2, es una decisión que la puede tomar el Congreso.

Si la preocupación es por la autonomía de las entidades territoriales por el manejo económico, por la libre destinación de los recursos, eso es un tema que estaba en la Ley 60 y que puede ser tocado por fuera, igualmente.

Si la preocupación es porque los parámetros de asignación, como la eficiencia administrativa, como el esfuerzo fiscal ponderado, si esos no son los parámetros, sino que tenemos que atenernos a los 3 que así se formulan, qué población atendida, por atender, resultados, etc., eso es una discusión que se puede hacer en los términos de la Ley 60.

Y, finalmente, creo que el departamento o el Confis, han sido muy claro —digamos— en hacernos comprender el sentido de la propuesta, porque es que en la propuesta se introducen una cantidad de elementos que no se ajustan a la realidad.

Nos hablan, por ejemplo, del número de matrícula por maestro; nos dicen que la educación es un caos, que hay un profesor sin alumnos, que esto no tiene arreglo.

El gobierno lleva dos años aplicando una racionalización. Lleva dos años fusionando establecimientos, dividiendo establecimientos, aumentando matrículas, trasladando docentes; resultados: “se mejora la cobertura escasamente en 1 o 2 puntos”. No como se dice en el proyecto que podemos pasar del 62 al 65 sin reforma de la Ley 60; y con reforma de la Ley 60, podemos pasar al 79.

El Plan de Desarrollo nos decía: cubrimos el 65 y podemos pasar al 90%. Podemos aumentar en 1 millón 200 la cobertura con unas reformas administrativas, con unas reformas del manejo de la relación maestro-alumno.

Dos años está haciendo eso y no se ha podido, ¿por qué? Porque es que esto choca con unas realidades. Choca con la existencia de núcleos marginales, con la asistencia de la ruralidad; hay hacinamiento en las capitales.

No, la reorganización de la planta de personal puede jugar un papel y lo juega en un porcentaje mínimo; pero no podemos concebir que esa sea la solución.

El Confis nos dice lo siguiente: El escenario 2 contempla la reforma a las transferencias de acuerdo con el cronograma establecido originalmente en el programa de ajuste con el FMI, es decir, que la reforma constitucional sería aprobada en el año 2000; el situado fiscal se modificaría en el 2001 y las participaciones municipales en el año 2002.

Y nos dice, luego, en el cuadro de síntesis: ¿Qué plata se ahorraría la nación para pagar la deuda?.

Establecí el cuadro del año 2000 al 2002: —nos dice— “con lo que hoy tenemos pasamos del 4.9% del producto interno bruto al 5.2%” Con esta reforma vamos a pasar del 4.8 al 4.7. Conclusión, en el año 2002 nos hemos ahorrado 0.5 del producto interno bruto para educación y salud; es decir, le hemos quitado al sector y a salud esos recursos.

Y es claro también Hacienda, cuando nos dice para qué es esa plata. Esa plata tiene un destino específico; aquí no se llama ahorro; aquí no se llama recorte; aquí se llama es “un superávit de más de un billón de pesos, que es el que va a generar Hacienda con el propósito de amortizar la deuda externa”.

Así que nosotros no queremos como Federación Colombiana de Educadores invitar al Congreso de la República, decirle éstas nuestras preocupaciones para pedir más recursos, para que crezca la planta de personal docente; no. La petición que hoy traemos aquí es “que nos respeten los pocos recursos que hoy tenemos”. Que aquí el compromiso con la educación es muy grande y que las necesidades están afuera muy grandes, y que la decisión que se toma con este acto legislativo nos deja aún peor.

Creemos que muchos de los temas que aquí están formulados se pueden plantear en una discusión reglamentaria de modificación de Ley 60; pero si vamos a desamarrar los recursos de los departamentos y de los municipios de los ingresos corrientes de la nación, de la vida económica del país mismo, entonces vamos a cerrarle el paso a las posibilidades de que no hoy sino en el futuro cuando tengamos una reactivación económica podamos realmente abordar este problema tan complejo y responderle al país en su derecho fundamental a la educación.

No estamos pidiendo más recursos; estamos pidiendo que por lo menos, se respeten los que hay. Que nos mantengamos en el espíritu de la Constitución, que hagamos los cambios que sean necesarios por la vía de la modificación de la Ley 60, pero que no le salgamos al país con una propuesta de recorte en medio de esta crisis que hoy tenemos.

Porque, observemos, nada más en los dos últimos meses los maestros de situado fiscal estuvieron en 7 departamentos, 3 meses en paro y tenemos más de 40 municipios que llevan más de un año sin recibir salarios.

Entonces, hacemos ese llamado; esperamos que la generosidad que han tenido para escuchar estas inquietudes también nos permita mantener el espíritu de negociación; así se la hemos planteado al señor Ministro desde el 10 de octubre.

No ha podido entregar una respuesta pero, curiosamente, el tema de la financiación de la educación era un tema que teníamos en la mesa y hoy nos encontramos con que este 012 ya está

andando, ya tiene la aprobación de la Comisión Primera del Senado y de la Plenaria.

Esperamos que estos elementos que hemos podido colocar aquí puedan servir de reflexión para que el país opine y ustedes encuentren la mejor manera de defender el derecho a la educación, de defender a las entidades territoriales y en ese sentido, ahora que decía el doctor Jaime Castro —que ha sido tan vehemente en la defensa de la descentralización— nosotros creemos que el mandato constitucional que dijo que no se pueden descentralizar servicios sin la provisión de los recursos correspondientes, tiene una vigencia hoy que en nuestros departamentos y en nuestros municipios están en uno de los peores caos de la historia. Muchas gracias, muy amables.

#### **El Presidente ofrece el uso de la palabra al segundo Representante de Fecode “Tarsicio Rivera Muñoz”:**

Aparentemente han terminado los delegados de Fecode y el señor Presidente ofrece al delegado de la CUT, quien pidió estar en la audiencia, doctor Fabio Arias, el uso de la palabra:

Buenos días a los honorables Representantes, agradecerle al doctor Joaquín Vives el uso de la palabra y expresarle en primera instancia a ustedes un saludo de todo nuestro comité ejecutivo de la Central Unitaria de Trabajadores “CUT” y agradecerles la oportunidad de poder intercambiar estas opiniones con ustedes.

Bueno, primero, decir lo general, lo que el mismo gobierno y el Confis aceptan de este acto legislativo. Y es que representa, sin lugar a dudas, un ahorro como lo mencionó aquí el compañero Witney y como está registrado en los documentos del Confis, representa para ellos, para el gobierno central un ahorro del 0,5% del producto interno bruto, alrededor de un billón de pesos.

Y entonces de entrada tenemos que decir que no estamos detrás de un proceso en el cual el acto legislativo les permitiera incorporar nuevos recursos a los graves desajustes que en materia de salud y educación existe y, obviamente, en la participación municipal que estos recursos tiene.

Representar un ahorro significa simple y llanamente que va a haber menos recursos para el situado fiscal y para la participación municipal.

Es decir, que si hoy las regiones tienen graves problemas de orden financiero y por tal motivo de atención a los servicios básicos, tanto de servicios públicos como de salud y educación, el acto legislativo lo único que va a conllevar, sin lugar a dudas, es simple y llanamente a acabar de agravar lo que ya hoy es un gran problema.

Yo creo que esto se ajusta a lo que dijo ya el doctor Juan Manuel Santos, dijo desde un principio “sudor y lágrimas” nosotros le agregaríamos “sangre, sudor y lágrimas” porque ya el sudor y las lágrimas no van a ser suficientes. Con estos proyectos, simple y llanamente, se va a deteriorar más eso. Entonces queremos enfatizar en eso como el aspecto central.

No hay entonces allí ningún ánimo de proveer soluciones a la grave problemática que existe en las regiones en estos 3 ítems que hemos señalado (salud, educación y servicios públicos); sino por el contrario, una merma que hoy en las condiciones actuales del país se vuelve significativa frente a las necesidades de la población en general.

La segunda opinión es que se congelan, es decir, estamos hablando de un ahorro en el inmediato futuro; pero adicionalmente es que se congelan los recursos, es decir, de aquí en adelante a pesar de las nuevas necesidades que se van a seguir presentado en las regiones para la atención de estas necesidades a la población, no va a haber ni un solo recurso adicional para poderlas proveer.

Y nosotros sabemos que el país va a seguir avanzando, el país va a seguir requiriendo estas necesidades, van a aumentarse por el simple efecto, simple y llanamente de la inercia demográfica del país se van a seguir requiriendo éstas.

Entonces va a haber una contradicción todavía mucho más grave de la que estamos anotando en el inmediato futuro; y es que los recursos quedan congelados, sin embargo, el país va a seguir avanzando, va a seguir desarrollándose.

De tal manera que si pensásemos en la realidad un poco virtual —por decir lo menos— del actual gobierno en materia de reactivación económica, tendríamos que decir entonces que el país progresaría a costa exactamente, de que se desentendiera definitivamente de las necesidades básicas de la población.

Y, obviamente, que cualquier ejercicio que se quiera hacer sobre este aspecto no tiene ninguna presentación ni de orden político, ni de orden económico, ni de orden social.

Y ni siquiera el mismo orden económico, porque va a ser muy difícil que frente a las nuevas necesidades presuntas del desarrollo virtual de la reactivación económica que este gobierno pueda desarrollar, podamos nosotros decir que pueda ser debidamente sustentado si para ello los factores claves en cualquier desarrollo económico en las condiciones básicas de la salud y de la educación de la población no han sido resueltas, sino empeoradas.

Por tal motivo concluimos igual que acaban de concluir los compañeros de Fecode. Aquí no se trata de una reforma constitucional; se trata es, simple y llanamente, de ver cómo le quitan los recursos a la salud y a la educación en nuestro país y la participación municipales para la atención de los servicios públicos.

Se trata nada más y nada menos que de eso; y esa es la política que realmente este gobierno está adelantando y que, obviamente, nosotros no compartimos que por el contrario rechazamos y que, por el contrario, demandamos que se haga una verdadera situación de atención a las necesidades básicas de la población en el país.

La pregunta es ¿el gobierno por qué quiere ahorrarse entonces esta plata, cuál es el objetivo que hay detrás de todo ello?

Para nosotros la respuesta es la siguiente: El gobierno ha firmado un acuerdo extendido con el FMI desde diciembre del año de 1999, en el cual está incluido este punto; pero no es sólo este punto.

Todos ustedes saben que está incluida la draconiana reforma tributaria que hoy se tramita también aquí en el Congreso; la reforma pensional que no demoran en presentarla y que el gobierno la vive anunciando todos los días; la reforma laboral, que también está anunciada; ha incluido hasta la reforma política, sobre lo cual han habido ya algunos debates sobre estos asuntos; el tema de las privatizaciones está incorporado en el acuerdo extendido del FMI.

Todas ellas, según tanto el gobierno como el mismo acuerdo extendido, encaminados a resolver los graves problemas del ajuste fiscal en el país, los del déficit fiscal; y por tal motivo, la necesidad del ajuste fiscal.

Todas las medidas que no son objeto aquí de esta reunión y de esta intervención, pero podemos concluir que todas tienen el mismo comportamiento. Es ver exactamente cómo el gobierno de una parte en general frente a algunas prestaciones o frente a algunos compromisos y responsabilidades que tiene el Estado con la población mire exactamente cómo trata de zafarse de ellos.

O de otra manera ver exactamente cómo se minimizan los recursos tendientes exactamente a proveer esas necesidades; de eso trata el tema de la reforma laboral, el tema de la reforma pensional, sin lugar a dudas.

Y por otro lado, ver exactamente cómo el gobierno se provee de algunos nuevos recursos; nuevos recursos, obviamente, para —en criterio de ellos— resolver el grave problema del déficit fiscal.

El asunto principal aquí a tocar, o los dos asuntos principales aquí a tocar, es que este acuerdo extendido con el FMI tiene de una parte unos intereses que desafortunadamente lesionan la atención de las necesidades que la Nación y el pueblo en general tienen para ser satisfechas de parte de las políticas y los mandatos constitucionales de un gobierno nacional; ese es el primer aspecto que contiene esto.

Y segundo, se limita única y exclusivamente a ver cómo libera recursos, provee otros a objeto de poder pagar —yo creo que este es el punto principal— la deuda externa colombiana.

En la ley de presupuesto que acaba de aprobarse y que presentó el gobierno nacional se muestra exactamente de qué magnitud viene siendo este problema para las finanzas del país. En la ley de presupuesto está claro que el 41% del presupuesto nacional está destinado al pago de la deuda externa.

Este es un porcentaje que ha venido aumentando año por año y que hoy ha llegado a esta

astronómica suma; de tal manera que es apenas obvio que quien haya provisto la imposición sea el FMI para poderse garantizar exactamente sus intereses, que no son otros distintos a los intereses de la banca financiera internacional, especialmente la de los Estados Unidos de Norteamérica; y creo que este es el aspecto central de porqué hay acto legislativo para la modificación del régimen de transferencias, porqué hay reforma tributaria; porqué hay reforma pensional; porqué hay reforma laboral; porqué se vende el patrimonio público. Esta sí es la verdadera explicación.

Concluiríamos simple y llanamente entonces diciendo, como lo han repetido políticos importantes en la vida nacional, que aquí simple y llanamente se atienden las necesidades de los grandes prestamistas internacionales, especialmente norteamericanos, no importándoles para nada, absolutamente para nada, las necesidades: la salud, la educación, los servicios públicos esenciales de los 40 millones de colombianos.

Y ese es el aspecto principal que hoy está en discusión y por el cual nosotros, desde la CUT, queremos solicitarles a ustedes que definitivamente desechen este proyecto oneroso para la población y para el país de parte del gobierno nacional, que sea rechazado que no sea aprobado; e igual tratamiento para todos los demás que hacen parte del famoso ajuste fiscal.

Esta solicitud la traemos acá a estas instancias porque en esto tenemos que señalar también de que no ha habido ninguna voluntad de concertación de parte del gobierno nacional para trabajar y discutir estos temas y poder sin lugar a duda, llegar a algunas formulaciones que atiendan realmente las necesidades de la población y de la nación y, obviamente, las demandas de los trabajadores.

Nos hemos sentado en múltiples oportunidades con el gobierno nacional en mesas de concertación, el Congreso nos acompañó en el mes de marzo a algunas de ellas en la cual volvimos a discutir este punto y volvimos y nos sentamos en la comisión nacional de concertación de políticas salariales y laborales y todo, absolutamente todo ese ejercicio ha sido absolutamente improductivo; no ha tenido el más mínimo avance porque el gobierno no ha querido bajarse, no ha querido modificar ni una sola de las propuestas que acordó con el FMI.

Es decir, la concertación la hizo el gobierno nacional con el FMI; o mejor, acogió las medias que el FMI le demandó y viene a imponerlas a rajatabla a toda la nación y al pueblo colombiano.

En las mesas de concertación, que gracias a la lucha y a la movilización de los trabajadores colombianos, que gracias también a múltiples expresiones del Congreso de la República, han demandado y requerido del gobierno nacional para que se sienten a discutir con los sectores sociales y sindicales esta problemática; a pesar de todo ello, ha sido imposible de que haya el más mínimo acercamiento en materia alguna, repito, de los acuerdos extendidos con el FMI y

por el contrario el gobierno nacional ha preferido simple y llanamente presentar todas y cada una de las medidas tal y como fueron acordadas con el FMI; hasta el punto tal, como ustedes lo han visto, que a pesar de que el gobierno nacional a través de su Ministro de Hacienda llegó a algunos acuerdos con los congresistas, con ustedes, sobre la reforma tributaria, no le bastó con eso, sino que a renglón seguido pasó a desconocer el acuerdo y hacerlo aún mucho más regresivo y agresivo.

Consideramos nosotros que esta actitud que ha mantenido con las instituciones de carácter social y sindical, que hemos venido reclamando sin lugar a duda la concertación en el país, es la misma exactamente que está aplicando hoy en el Congreso de la República; imponer a toda costa los compromisos que tiene con la banca internacional, no importándole absolutamente para nada la salud del pueblo colombiano, ni la educación, ni los servicios públicos básicos de la población.

En esa dirección el Comando Nacional Unitario, queremos informarles a ustedes que ante esta negativa, ante esta terca negativa del gobierno nacional a la política de concertación no nos ha quedado otra alternativa, como lo hemos hecho en otras oportunidades, a demandar de la población colombiana, del movimiento sindical organizado y de las diversas organizaciones sociales en el país que ojalá sea acompañada por los movimientos políticos y los partidos políticos que realmente nos duela la nación y el futuro de los 40 millones de colombianos a la convocatoria de un paro nacional el próximo 15 de marzo, en el preámbulo exactamente de la reiniciación de las actividades de ustedes, para hacerle notar a todos y cada uno de los congresistas de Colombia, de la profunda inconformidad que la inmensa mayoría de los colombianos sentimos por todas estas medidas que este gobierno neoliberal de Andrés Pastrana, viene acometiendo en el país contra la Nación y el pueblo colombiano. Muchísimas gracias.

#### **Presidente:**

Muchas gracias a usted doctor Fabio Arias, que ha hablado en representación de la Central Unitaria de Trabajadores.

Se le ofrece la palabra al doctor Fabio Villa que se ha hecho presente en nombre de la Federación Nacional de Concejos de Colombia, y que ha pedido participar en la audiencia.

#### **El señor Presidente concluye diciendo:**

Esta es una audiencia abierta que está establecida justamente para escucharlos, así que el ex-constituyente Fabio Villa con seguridad sus opiniones enriquecen nuestro debate.

#### **Doctor Fabio Villa, Representante de la Federación Nacional de Concejos de Colombia:**

Muchas gracias señor Presidente, señor Ministro de Hacienda, señores Representantes a la Cámara. Nosotros hemos tratado de elaborar un estudio sobre este proyecto de acto legislativo que, obviamente, nos genera una enorme preocupación.

#### **Y antes de presentar algunas cifras yo quisiera hacer un par de reflexiones:**

En primer lugar, la presentación de este proyecto de acto legislativo es el corolario de una serie de proyectos que han sido presentados y aprobados por el Congreso de la República.

Yo quisiera que el Congreso y en particular la comisión, tuvieran en cuenta que el Congreso de la República ha aprobado una ley que hoy es ley, para atender el tema del pasivo pensional de las entidades territoriales tanto de los municipios como de los departamentos del país.

Ese es un primer asunto que es objetivo. El país tiene en sus entidades territoriales una enorme deuda en materia pensional, tenemos una bomba de tiempo que hay que resolver y el Congreso de la República aprobó una ley para atender esa situación.

En segundo lugar, el proceso de descentralización ha tenido una serie de fallas objetivas; algunas determinadas por razones políticas, otras por razones administrativas, otras por razones presupuestales; pero lo cierto es que hay una crisis en el modelo de descentralización.

Y una parte de esa crisis tiene que ver en la forma como están funcionando los municipios y los departamentos del país, como han funcionado sus corporaciones públicas y sus órganos de control.

Aún con diferencias sobre este tema, nosotros estuvimos durante todo este año y parte del año pasado en un debate muy amplio en el Congreso de la República y en el país, hasta que fue aprobada la Ley 617, que hoy es ley de la República también y que ya está en vigencia desde el día 7 de octubre de este año y que implica un recorte sustancial a los gastos de funcionamiento de los municipios y de los departamentos y de todas las instancias que componen las entidades territoriales; los órganos de control, las personerías, las contralorías desaparecen, algo así como 87 contralorías municipales en Colombia.

Los concejos y las asambleas departamentales son recortados con esta ley de una manera supremamente dramática; incluso, en el caso de los concejos municipales que es a quienes representa nuestra federación, los concejos de 5ª y 6ª categoría prácticamente han quedado sin con qué funcionar. Han quedado con 15 millones de pesos para funcionar durante un año, incluyendo el pago de sus seguros de vida, de su atención médico-asistencial, de su Secretario General, de sus servicios públicos y de todos los gastos que tiene un concejo municipal, tienen que atenderlos con 15 millones, porque eso fue lo que determinó el Congreso de la República.

Pero este acto legislativo ya es otra cosa; este acto legislativo no resuelve el tema pensional porque ya ese tema está atendido a través de la ley nacional que crea el fondo nacional de pensiones.

Este tema no ataca el tema de la burocracia, que es como de alguna manera se han presentado todos los proyectos; es la burocracia que hay

en los municipios y en los departamentos, porque ese tema ya está atendido en la Ley 617.

Este proyecto de acto legislativo disminuye la inversión pública de los municipios y de los departamentos. Yo quisiera llamar la atención específicamente sobre ese particular.

Las transferencias, la forma cómo se distribuyen las transferencias, la participación en los ingresos corrientes de la Nación y el situado fiscal se utilizan en los municipios y los departamentos del país con excepción de un 15% de los de 4ª, 5ª y 6ª categoría para atender la inversión pública, para atender el sector de la salud, el sector de la educación, el agua potable, el saneamiento básico, la recreación, el deporte y la cultura. Eso es lo que se atiende con la plata de las transferencias. Y con el situado fiscal: la salud y la educación por parte de los departamentos en el sector secundario.

Yo, quisiera llamar la atención del Congreso sobre si el Congreso de la República, está en disposición de hacer un recorte a la ya menguada y prácticamente en algunos casos nula inversión pública que se está haciendo en los municipios y departamentos del país.

Yo creo, honorables Representantes, que esa reflexión debemos además confrontarla con cuál es la inversión que se hace desde la nación, para averiguar, para calcular realmente cuál es la atención a las necesidades básicas sustanciales de los colombianos que estamos prestando como Estado.

La nación, cada vez va reduciendo más su posibilidad de inversión pública. A través de los últimos presupuestos esa ha sido la lógica permanente del gobierno en la presentación de los presupuestos al Congreso de la República. Y ahora, también disminuyendo la capacidad de los municipios y de los departamentos...

#### **En el acto el señor Presidente toma la palabra:**

Doctor Fabio Villa, vamos a pedirle a los Representantes y a la gente presente que hagamos un poco de silencio para escuchar con más atención su intervención.

¿Quiere usted interpelar la intervención del doctor Villa, si el doctor Villa se lo permite?

El honorable Representante William Darío Sicachá acepta interpelar:

Sí, es que me asalta una pequeña duda. Precisamente estaba hablando con el doctor Pinillos de eso, que en la exposición de motivos y a otros niveles escuché que esto había sido concertado con los alcaldes, gobernadores, con los que están en este momento en ejercicio; o sea, con los entes territoriales, para ser más exactos, se había concertado, entonces, y que este proyecto era un producto de la concertación con los diferentes entes territoriales.

Pero entonces, mi pregunta es: Usted representa a los entes territoriales, ¿entonces sí hubo concertación o no? o se parece a ciertas cosas que se concerta una cosa y unos hacen caso y otros no, entonces no entiendo; aquí hay posiciones diversas.

**Retoma el uso de la palabra el doctor Fabio Villa:**

Yo voy a responder esa pregunta en muy corto tiempo, pero quisiera terminar con esta reflexión antes de dar algunas cifras, planteando que el llamado central que yo quiero hacer a la comisión hoy es: aquí, al aprobar este proyecto, hay un recorte a la inversión pública que hacen los municipios y los departamentos.

Esa es la principal razón y la principal idea que yo quisiera plantearles en nombre de los concejales del país; que entre otras cosas, acabamos de terminar un congreso en la ciudad de Cartagena y esto fue una decisión absolutamente consensuada y unánime de todos los participantes del Congreso en relación con el tema del acto legislativo. Nosotros creemos que es muy dañino que se le reduzca la inversión a los municipios y a los departamentos.

La Federación Nacional de Concejos representa a los concejales del país; yo hablo en su nombre, en nombre de los concejales y de la Federación. Sin embargo, hoy tengo una atribución especial que espero sea refrendada en muy poco tiempo por la doctora Ismanda, a través de una comunicación escrita del doctor Gilberto Toro, quien me llamó especialmente —porque él está fuera de Bogotá— para pedirme que viniera a esta comisión en el día de hoy.

Y tengo el encargo del doctor Gilberto Toro, de expresarle a la comisión el desacuerdo de la Federación Colombiana de Municipios con el texto que en este momento se está tramitando en el Congreso de la República. O sea, que nuestra posición de rechazo al acto legislativo es hoy, la posición de la Federación Nacional de Concejos y la posición de la Federación Colombiana de Municipios, que representa a los alcaldes.

Llegará, repito, una carta donde él explica los motivos por los cuales no acompaña el trámite de este proyecto, a pesar de que él estuvo y la Federación estuvo en la mesa de concertación. El considera que eso, repito, —hablé con él hace menos de una hora— que el trámite que hoy tiene el proyecto es un trámite totalmente contrario a lo que se había discutido con el gobierno en la mesa de concertación.

Yo no puedo dar fe de si lo que se tramitó en la mesa de concertación es o no lo que viene hoy aquí al trámite de la Comisión Primera de la Cámara. Y no puedo hacerlo porque yo pedí a la Dirección Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda que la Federación Nacional de Concejos, fuera invitada a la mesa de concertación.

Y en una carta escrita a puño del director nacional de planeación, hace unos 5 meses, se nos indicó que nosotros no éramos invitados a la mesa de concertación; por lo cual nunca participamos de la mesa de concertación; de manera que no puedo dar fe de qué paso en la mesa de concertación y qué es lo que hoy hay.

Pero puedo, sí, decir aquí que tengo la misión del doctor Gilberto Toro, de expresar que la Federación Colombiana de Municipios, no com-

parte lo que hoy se está tramitando en el Congreso de la República, en cuanto a este proyecto de acto legislativo. Finalmente, porque quiero ser muy breve, nosotros tenemos la siguiente consideración:

Aquí se ha tratado de presentar —he leído la ponencia que ha venido a la comisión, aquí, muy rápidamente me la prestó la honorable Representante Gloria Ramírez y he tenido el tiempo de mirarla muy rápidamente— hay una serie de apreciaciones ahí que son ciertas.

Nosotros lo que llamamos la atención es que sobre la base de evaluaciones ciertas no podemos llegar a conclusiones falsas. Me explico: hay una evaluación cierta en la ponencia, los municipios y los departamentos no somos los causantes del déficit fiscal.

Hay otra apreciación cierta en la ponencia: los municipios y los departamentos a través de estas leyes que ya he mencionado, estamos haciendo nuestro aporte a la solución de la crisis fiscal, recortando los gastos de funcionamiento y tratando de atender a largo plazo responsablemente nuestro pasivo pensional.

Hay otra apreciación cierta ahí, y es que los ingresos de los municipios han crecido en términos reales desde el año 1989 hasta la fecha, tanto en recaudo de predial como de industria y comercio y como en otra serie de cosas.

Lo que no puede ser la conclusión a esas premisas ciertas, es que haya que rebajarle el volumen de transferencias a los municipios cuando durante estos 10 años ha habido una concentración permanente de funciones del Gobierno Nacional a los municipios y a los departamentos del país.

Y lo que tampoco es cierto es que este proyecto sea para salvar los ingresos, para salvar que las transferencias a los municipios y los departamentos sean, o las mismas o mayores que las que hoy se están transfiriendo.

De alguna manera hay la idea de que como en el año 99 y en el año 2000 hubo un bajón en los ingresos corrientes de la Nación y hubo que hacer una reliquidación, entonces, este proyecto lo que hace es proteger las transferencias y proteger el situado fiscal.

**Con la venia del Presidente el honorable Representante Antonio José Pinillos interpela:**

Un minuto señor Presidente. Se trata de decirle que la ponencia no llega a esa conclusión de recortarle las transferencias a los municipios; ahí no se dice.

La ponencia lo que dice es que esto es una decisión política ante un problema reconocido nacionalmente, de un profundo déficit fiscal en el cual todos los colombianos de alguna manera deben contribuir a la solución. Pero ahí no dice lo que usted concluye.

Yo quiero que la lea, la medite profundamente, estamos en la discusión de la primera vuelta de este acto legislativo; seguramente, y tiene toda la razón el gobierno al haber informa-

do que esto fue concertado con gobernadores y alcaldes y por eso se recogió, precisamente, esa inquietud, se plasma en la ponencia y se dice muy claro que esto es previa concertación con gobernadores y alcaldes.

Ya hoy no se está de acuerdo, hombre, yo creo que aquí hay que tener un poquito de sindéresis en lo que hacemos, porque si no el Congreso, pues va a recibir —digamos— mensajes erróneos de quienes son precisamente o beneficiados o perjudicados con la medida.

Entonces yo sí le pido que en esto tengan sindéresis y cuando concerten con el gobierno lo hagan seriamente y no nos pongan a nosotros en esta situación, que de verdad nos confunde en este momento, porque dice usted que están reunidos en Cartagena y mandan este mensaje; pero duraron seis meses reuniéndose con el gobierno y el mensaje era otro. Muchas gracias, señor Presidente.

**Retoma el uso de la palabra el doctor Fabio Villa:**

Yo quiero pedirle al doctor Pinillos, pero una claridad pequeña doctor, yo quiero pedirle de nuevo que me entienda. Nosotros somos la Federación Nacional de Concejos, de concejos municipales y distritales.

Nunca hemos estado de acuerdo con este acto legislativo. Todas nuestras opiniones han sido en contra de este proyecto de acto legislativo; no fuimos invitados a la mesa de concertación a pesar de que nos lo pidieron.

Perdón, nosotros tenemos dos federaciones: una de alcaldes y una de concejales; yo estoy expresando la opinión de los concejales. Los concejales jamás fuimos invitados a la mesa de concertación. Pedimos que se nos invitara y se nos dijo que no. O sea, lo primero que quiero aclarar es que los concejales del país jamás fueron invitados a concertar.

Es más, y ante una solicitud para asistir a la mesa de concertación se dijo que “no”. La Federación Colombiana de Municipios, que agrupa a los alcaldes, asistió a las mesas de concertación.

El mensaje que yo traigo hoy, que repito, es mucho mejor que lo diga directamente el doctor Gilberto, para que explique cuáles son las causas, es que el proyecto que hoy se está tramitando en la comisión no es un proyecto que comparta la Federación Colombiana de Municipios, si esto implica que ha habido cambios en lo que se acordó o que es que ellos cambiaron de posición, eso lo tendrá que explicar el doctor Toro.

Yo lo único que quiero explicarles hoy es que este proyecto no cuenta con el aval de la Federación Colombiana de Municipios, eso es lo que él me ha pedido que les transmita, porque él está fuera de Bogotá.

**Presidente:**

Doctor Villa, me parece importante en este punto de la discusión que aceptáramos una interpelación que le pide el señor Ministro de Hacienda, que ha sido parte de ese proceso.

**A continuación el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Manuel Santos:**

Simplemente para claridad de los honorables Representantes, efectivamente este proyecto ha sido concertado durante más de seis meses. Reuniones semanales a veces 2 o 3 veces por semana... La Federación de Municipios participó en prácticamente todas las reuniones, se llegó a un común denominador que creímos era una alternativa donde todos ganábamos. El doctor Gilberto Toro exactamente, exactamente con la misma redacción que usted viendo se pronunció, se pronunció a favor pública y oficialmente en la sesión de la comisión Primera del Senado de la República.

Yo quiero decirles a ustedes honorables Representantes porqué el doctor Gilberto Toro ahora está como dicen popularmente, retrechero: porque se convino en la sesión de la comisión Primera del Senado que el tema de la prolongación de los alcaldes, del período de los alcaldes de 3 a 4 años se tratara en el proyecto de acto legislativo que ustedes tienen que estudiar creo que más tarde el próximo punto del orden del día y no en este proyecto.

Y cuando comenzó a surgir una iniciativa que sería para los alcaldes—no los actuales, sino los siguientes—entonces el doctor Toro dijo que él entonces cambiaría de posición.

Ahora, yo hablé esta mañana, —porque el doctor Toro es un funcionario de la Federación de Alcaldes, de Municipios— yo hablé con el Presidente Juan Gómez Martínez y con el Vicepresidente, el doctor Germán Cardona, y ambos me expresaron su absoluto y total apoyo al proyecto de acto legislativo. De manera que, simplemente para no confundir a los honorables Representantes yo quiero dejar eso muy claro. Muchas gracias, señor Presidente.

**Con la venia del señor Presidente se le concede una interpelación al honorable Representante Luis Fernando Velasco:**

Un par de preguntas: primero, yo sí me preocupé mucho por el tema de la concertación, presidente y compañeros y quiero ratificar, hoy hablé con Germán Cardona; que además no sólo fue el alcalde, Vicepresidente de la Federación Colombiana de Municipios, sino el que participó en las mesas de concertación de este tema, específicamente.

Y él me manifestó su conformidad, su aval con este proyecto. Yo también comparto lo que el Ministro ha indicado; al doctor Toro siempre le ha preocupado más la cosa gremial del período, de las inhabilidades, que del problema de fondo. Que a mí me parece que sí hay que debatirlo. A mí me gustó mucho la intervención de Fecode con cifras, porque yo creo que eso nos orienta hacia lo que tiene que ser el debate; si es cierto o no es cierto.

Entonces yo quería pedirle eso doctor Villa, y me imagino que el doctor Castro maneja mucho el tema y va a traer mucho el tema de las cifras. Que nos precisara en cifras en dónde

están los recortes, porque creo que eso es lo que nos puede permitir dilucidar mejor el debate.

**Retoma la palabra el doctor Fabio Villa:**

Gracias doctor Velasco. Si ustedes analizan, ese era el orden de mi intervención, el tema de la opinión de la Federación Colombiana de Municipios y de la nuestra fue una respuesta a un interrogante de uno de los honorables Representantes, que tengo la obligación de responder.

Pero, quiero dejar claro sobre esto que aquí hay mucha velocidad, aquí hay mucha velocidad y la velocidad, de pronto, no permite que haya la suficiente claridad en el trámite de una cosa de este tipo, de un proyecto de tanta envergadura, como un acto legislativo que modifica nada más ni nada menos que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y el situado fiscal de los departamentos; nada más ni nada menos que la plata de la inversión pública de los municipios y los departamentos.

Yo aspiro a que el doctor Toro, explique directamente sus puntos de vista; es que soy muy malo para servir de razonero, solamente expresé lo que él me pidió que les expresara y es que ellos como Federación —y él es el representante legal de la federación— el representante legal de la federación colombiana de municipios es el Director Ejecutivo, que es el doctor Gilberto Toro; que, seguramente, en su opinión, está recogiendo la idea en su mensaje de hoy, está recogiendo la opinión no solamente de los alcaldes salientes, sino que seguramente está recogiendo la opinión de los alcaldes entrantes, que son los que van a ver el recorte en la aplicación de sus programas de gobierno.

Es que ahí es donde está el tema grave, es que los alcaldes salientes terminan el 31 de diciembre, a ellos no les toca nada de esto. A los nuevos les toca el recorte en los programas de gobierno que le presentaron a los ciudadanos.

Bien decía, por última vez, la posición de la Federación Nacional de Concejos es una sola, ha sido una sola y seguirá siendo la misma sobre este acto legislativo, excepto que nos demuestren que no hay una disminución de las transferencias.

El FMI con quienes estuvimos reunidos en Washington, tanto los alcaldes como nosotros, nos dijo con toda claridad: “uno de los problemas del déficit fiscal es la plata que se le está mandando a los municipios y a los departamentos, esa plata hay que reducirla, ese volumen de recursos hay que reducirlo”.

Yo creo que esa es una opinión mucho más clara que toda la artimaña de argumentaciones que se hace para decir que se está es protegiendo la plata de los municipios y los departamentos que de pronto, se bajen los ingresos y entonces bajen las transferencias y baje el situado fiscal.

Yo creo que eso no es bueno para el país. Yo creo que es mejor lo que dice el FMI: “necesitamos recortar el volumen de recursos que se le está mandando a los municipios y a los departa-

mentos como parte de la propuesta de ajuste macroeconómico que necesita hacer la Nación”.

Es que, llamadas las cosas por su nombre es más fácil dar los debates; pero con una presentación que aquí dice que es que estamos es protegiendo la plata porque es que de pronto se bajan los ingresos, la verdad es que llegamos a unas cosas que no son.

Nosotros mandamos a hacer un estudio, ese estudio nos adelantó las siguientes conclusiones: —obviamente el Ministerio de Hacienda tendrá unas cifras que nos podrán ayudar mucho—.

Actualmente los departamentos y municipios reciben 7.87 billones en transferencias para financiar salud, educación, agua potable y deporte, además de otras inversiones sociales. Si el proyecto fuera aprobado, estos recursos serían recortados en 0.76 billones, que representan aproximadamente el 10%, haciendo una proyección desde ahora hasta los próximos 10 años.

La desaceleración del crecimiento de las transferencias a las entidades territoriales un recorte directo al gasto social e implica la reducción de —haciéndolo en términos sociales— de 1 millón 435 mil cupos en la expansión del régimen subsidiado de salud, equivalente al 16% de su cobertura actual. Y de 975 mil cupos en las escuelas públicas, reduciendo la tasa de cobertura esperada para el año 2010 del 91.3 al 78.6%

Con esta reducción del gasto social el gobierno aspira financiar, obviamente, el déficit fiscal; y en lugar de ofrecer más salud y educación podrá entonces garantizar la amortización de la deuda sin necesidad de recortar el gasto público o recortándolo de una manera mínima, o el gasto que implica el desarrollo del conflicto armado.

Gracias al esquema constitucional de los artículos 356, 357, 358 y 359, las transferencias aumentan al ritmo de la economía, pues al estar atadas a los ingresos corrientes de la nación como una proporción fija, crecen en relación directa al producto interno bruto, a la inflación, a los tributos en general y a la eficiencia en los recaudos.

Con la nueva fórmula gubernamental, se produciría una desaceleración y entonces en el futuro las transferencias sólo crecerán por efecto de la inflación y el aumento vegetativo de la población, estimado en un 1.75% anual.

Pero, en cambio, no crecerían en relación a la tasa de incremento del PIB, estimada en un 4% anual en promedio y a los nuevos ingresos tributarios que se están calculando en la reforma tributaria que está discutiendo precisamente el Congreso de la República.

De manera que aquí lo que hay es un cambio de las reglas de juego desfavorable a los municipios y a los departamentos del país con un daño muy grande a la inversión pública y particularmente a la salud y a la educación.

Y yo quiero pedirles, porque me parece que la respuesta que el doctor Pinillos desde la

ponencia ha planteado en su alocución de ahorita, en su interpelación es absolutamente cierta.

Aquí lo que se va a tomar es una decisión política; y yo quiero pedirle al Congreso que entienda el impacto de esa decisión política, claro, sobre las finanzas de la nación, pero también le pido que tenga en cuenta el impacto sobre la inversión social que hace en municipios y departamentos.

E insisto, para terminar, en lo que dije al principio. Aquí no hay el recorte de un solo peso para el funcionamiento ni para la burocracia de los municipios ni de los departamentos; aquí hay un recorte a la inversión pública social que están haciendo los municipios y los departamentos y que ya está totalmente deficitada.

De manera que no puede seguirse agrandando el hueco social que tenemos con el país y que es, en últimas, lo que produce un proyecto de acto legislativo de esta naturaleza. Muchas gracias señor Presidente y honorables Representantes.

**El Presidente ofrece la palabra en última instancia al doctor Jaime Castro Castro:**

Señor Presidente, señores Ministro y Viceministro de Hacienda, señoras y señores Representantes. Con mucho gusto, una interpelación al representante Sicachá.

**Honorable Representante William Darío Sicachá:**

Sí, antes que hable el doctor quisiera, ya que hace parte también de nuestro mismo pensamiento en la parte conceptual, darle una felicitación a toda la bancada liberal por su participación y su asistencia a la discusión del proyecto de acto legislativo, porque veo no con mucha sorpresa pero continúa la bancada conservadora no tratando de discutir y debatir los grandes temas nacionales.

**En este momento se le concede la palabra al honorable Representante William Vélez Mesa:**

Es que a raíz de los últimos acontecimientos, señor Presidente, es muy claro, la verdad, este es un proyecto muy trascendental, muy sensible para la vida político administrativa de los municipios y de los departamentos los cuales, obviamente ya golpeamos duro con la Ley 617 de ajuste fiscal.

Y el Congreso se dio la pela y el partido liberal y nosotros en nuestra calidad de ponentes le acompañamos al gobierno en ese proyecto -617- y acompañamos al gobierno en esa iniciativa y la logramos sacar adelante, afortunadamente, señor Presidente y señores Representantes.

O sea que es la seriedad de un partido consecuente con los proyectos importantes para este país, como fue el 617 que lo logramos sacar adelante.

Pero es bueno que en este proyecto, señor Presidente, en el transcurso de la sesión también se conozca la opinión del partido de gobierno,

del Partido Conservador; porque el partido liberal casi que está por unanimidad y lo mismo que el 100% de la bancada que está representando acá a los independientes.

Pero en este proyecto, porque de todas maneras está muy cuestionado por parte de los alcaldes en los municipios, de los gobernadores en los respectivos departamentos, también se conoce claramente y ante el país de cara al país cuál va a ser la posición del Partido Conservador en lo que tiene que ver en la discusión y posterior votación de este importante proyecto, señor Presidente. Mil gracias.

**Presidente:**

Quisiera que ahora diéramos sencillamente curso a la audiencia pública y escuchamos la intervención de fondo del doctor Jaime Castro.

**Doctor Jaime Castro Castro:**

Gracias señor Presidente, no quisiera empezar esta segunda intervención que generosamente me permite la Comisión Primera, diciendo que ahora voy a intervenir con mucha más libertad política que la que tenía frente al otro proyecto de acto legislativo, por una razón muy sencilla:

El año pasado, en junio, varios liberales fuimos convocados a la Dirección del Partido para montar una estrategia que le permitiera al liberalismo, partido de oposición, hundir en la comisión Primera del Senado, el llamado proyecto de reforma política.

Y, así lo hicimos; y era una línea de partido. Recuerdo mucho que a la Comisión Primera del Senado, concurrimos a combatir el proyecto de reforma política el doctor Juan Manuel Santos, Jesús Bejarano, -hoy desgraciadamente desaparecido- Juan Lozano, Gustavo Zafra -todos ellos muy calificados en esos temas- y yo, de espontáneo, de aficionado a esos temas. Y pienso que para bien del país se hundió en junio del año pasado el proyecto de reforma política.

Trabajamos como debe trabajar un partido político; de manera organizada, repartiéndonos los temas, qué iba a decir cada uno de nosotros, todo eso con la orientación y el liderazgo del entonces jefe formal del partido -lo sigue siendo, pero ahora de manera informal- el doctor Horacio Serpa.

Y me llamó mucho la atención que ese proyecto que se hundió el año pasado está siendo revivido en éste que ahora se discute. Y veo que con el apoyo de los Senadores liberales que lo hundieron en el mes de junio.

El proyecto en su núcleo duro, en su disco duro, es el mismo. En el tema electoral, en el tema de financiación de campañas; es más, Roberto Camacho, el señor Representante Roberto Camacho, me decía hace un momento que era mejor el del año pasado que el actual. De pronto, el señor Representante Antonio Navarro piensa lo mismo, que era mejor el proyecto del año pasado que el actual.

Entonces yo por eso que soy liberal disciplinado, pues tenía ciertas reservas porque no sé en

este momento cuál sea la posición de mi partido frente al proyecto de acto legislativo que se llama de reforma política. Hay unos cambios ahí apreciables que todavía no se le han explicado a la opinión pública, al país.

Pero en relación con este proyecto, el de reforma, el de modificación al régimen de transferencias territoriales sí actúa con toda libertad, sin compromisos de tipo político, porque tampoco conozco cuál es la posición del liberalismo frente a él.

**El señor Ministro de Hacienda, doctor Juan Manuel Santos, pide una interpelación:**

Muchas gracias señor Presidente, simplemente para ilustrar al querido amigo, el doctor Jaime Castro.

Efectivamente él y yo participamos muy juiciosos en la discusión de la reforma política y también creo que para bien del país se hundió; lo que pasa es que se hundió toda.

Y en el caso de muchos de nosotros que participamos ahí, estábamos en desacuerdo con un aspecto que en mi entender, era peligroso en ese momento otorgarlo, que era el aspecto de las facultades al Presidente sobre los temas de la paz.

Pero el resto de la reforma que se hundió por una redacción del gobierno un poco precipitada y hasta insólita de que no permitía cambiar ni una coma ni un punto, eso fue lo que hundió la totalidad de la reforma. Por eso no hay una contradicción en el fondo con la posición del Partido Liberal ahora y la de hace 6 u 8 meses; eso por un lado.

Y efectivamente el partido tenía una línea. Pues resulta doctor Jaime Castro que el partido tiene una línea también sobre este proyecto, porque yo, personalmente, lo he discutido con el doctor Serpa, en varias oportunidades; lo he discutido por lo menos unas 4 o 5 veces.

Miembros de la Dirección Liberal participaron muy acuciosamente en todas las reuniones que sostuvimos de concertación para llegar a este proyecto.

Y el Senado de la República, aprobó este proyecto de acto legislativo porque el Partido Liberal lo apoyó y su Presidente, el doctor Luis Guillermo Vélez, con quien en estos últimos días he tenido alguna diferencia por algunos otros aspectos, se paró en la Plenaria del Senado y dice "el partido liberal y yo apoyo el proyecto".

De manera que simplemente para ilustrarlo, sí hay una línea política en materia del partido liberal. Muchas gracias.

**El Presidente concede la palabra al honorable Representante Jesús Ignacio García Valencia:**

Con la venia de la Presidencia yo quiero decir en relación a lo que ha expresado el señor Ministro de Hacienda que nosotros en cuanto respecta al partido liberal y a la actuación de sus bancadas en el Congreso, no hemos tomado todavía -y eso le retorna la libertad doctor

Castro para que hable— una posición en relación con este proyecto de acto legislativo.

Y quiero informarle a la opinión y al señor Ministro que precisamente, estamos convocados para el próximo martes con el fin de tratar este tema y ahí sí adoptar la posición de partido. Muchas gracias.

**Retoma la palabra el doctor Jaime Castro Castro:**

Muchas gracias señor Representante. Bien, entonces a pesar de que el vocero del gobierno en esta ocasión hace también las veces de por lo menos entre comillas “vocero del partido liberal” debo decir que no cambio mi punto de vista así termine siendo disidente en esta ocasión.

Un aporte informativo sobre la mesa de concertación, yo que veo el tema desde afuera, es que el visto bueno o la aceptación que dieron las federaciones de departamentos y municipios en la mesa de concertación fue expedido — si así pudiera decirse— ese visto bueno por parte de gobernadores y alcaldes que estaban concluyendo su período que no tenían entonces mayor interés en el tema.

Pero yo he asistido después del 29 de octubre a 3 reuniones de alcaldes convocadas por la ESAP y otra por la Contraloría de Cundinamarca, y el rechazo de los alcaldes ha sido unánime al proyecto.

Hablo de reuniones de alcaldes de Boyacá y Casanare, del Tolima y de Cundinamarca, para centrar bien lo que es mi punto de vista, quiero empezar mostrando unos cuadros que me fueron suministrados hace apenas 2 días por la Contraloría General de la República.

Y otros que he tomado de un documento que infortunadamente se conoce muy poco, que es el número 6 del observatorio de coyuntura socio-económica, de la Universidad Nacional, que integran la facultad de ciencias económicas, el centro de investigaciones para el desarrollo y otras unidades académicas especializadas de la Universidad Nacional.

Yo realmente recomiendo la lectura de este documento que se titula “Transferencias y equidad”. Es un documento reciente hecho a partir del análisis del proyecto que revisa el régimen de transferencias y que se está discutiendo en el Congreso. Veamos esos cuadros y voy a lo largo de mi exposición a utilizarlo, pero conviene que lo veamos en el orden en que lo trajimos, el cuadro número uno...

En este momento el doctor Jaime Castro inicia su exposición lejos del micrófono.

Este cuadro es de la Contraloría General de la República. Su título es transferencias territoriales giros sin reservas del año 95 al año 2000, vean ustedes que las transferencias territoriales han tenido un crecimiento sostenido; ahí están sumados, aquí se suman situado fiscal y participación municipal en ingresos corrientes.

Veán los totales del año 95 al año 2000.

Año 95: 2.7 billones

Año 96: 4.3

Año 97: 5.3

Año 98: 5.9

Año 99: 7.2, y

Año 2000: 8.1.

**En este momento el doctor Luis Fernando Velasco pregunta:**

En el año 95 ¿qué porcentaje de los ingresos corrientes de la nación recibían los municipios?

**Responde el doctor Jaime Castro Castro:**

En ese momento debe estar en el 15 - el 16% de los ingresos corrientes.

**Nuevamente el doctor Luis Fernando Velasco:**

Espero que los Congresistas entiendan esto, en el año 95 estaban en el 15%; en el 2000, llegamos al tope ordenado por la Constitución es el 22....

No, no, 2000. El 22; de manera que, obviamente, hay un crecimiento no sólo por el comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación, sino que por constitución, se les dice que año tras año van a recibir un porcentaje mayor.

**Doctor Jaime Castro Caicedo:**

De acuerdo, yo me voy a referir a ese punto más adelante, pero me parece que este cuadro muestra claramente que ha habido un crecimiento sostenido permanente de las transferencias.

No es cierto entonces, como se sostiene en la exposición de motivos y en las ponencias, que las transferencias han venido cayendo; y que lo que se busca es estabilizarlas, garantizarlas porque el crecimiento, por múltiples razones — el señor Representante Velasco, acaba de anotar una importante— por múltiples razones ha venido creciendo. No ha habido decrecimiento. Crecimiento sostenido de las transferencias.

Veamos el segundo cuadro sin perjuicio de que volvamos a servicio de la deuda, servicio macro... También en el año 95 al año 2000.

Servicio de la deuda, amortizaciones, intereses, deuda interna, total el crecimiento del servicio de la deuda.

Año 95, es la primera columna, 2.4 sensiblemente igual a lo que valían las transferencias en el año 95.

¿Cuál es el número de las transferencias en el año 95? —cuadro número—1. Responden: 2.7 billones.

**Continúa el doctor Jaime Castro, lejos del micrófono aún:**

En la primera columna, que es el año 95, las transferencias valen 2.7; un poco más de lo que vale el servicio de la deuda. Y va creciendo el servicio de la deuda (2.4; 4.9; 6.9; 9.9; 13.4; 15.6 en el año 91).

Las transferencias, recordémoslo, valieron en el año 2000, 8.1 parten de la misma base, 2.5.

Las transferencias crecen en 5 años al 8.1, el servicio de la deuda se multiplica 3 veces; o

más, de 2.5 a 15.6. Ahí está una de las causas del hueco fiscal del Gobierno Nacional.

El hueco no está en las transferencias, el hueco mayor no está en las transferencias; el hueco grande e inmenso está en el servicio de la deuda. Ha crecido, hoy son el doble en apenas 5 años de lo que valía, de lo que valen también las transferencias.

Veamos el cuadro número 3:

Dice el gobierno y dicen todos los enemigos de las transferencias territoriales que ya valen en números redondos, el 45% de los ingresos corrientes de la Nación.

Y es cierto, si uno suma situado fiscal, participación municipal más el famoso Felp del orden del 45% de los ingresos...

**Continúa la exposición del doctor Jaime Castro:**

...Pero es que los ingresos corrientes de la nación son un concepto reducido. Ahí no van todos los ingresos que maneja el Gobierno Nacional en su presupuesto; ahí no van los recursos de capital; ahí no van las transferencias que hace Ecopetrol, para apenas citar algo.

De manera que cuando uno suma, o mejor, hace la proporción de lo que valen las transferencias, no en los ingresos corrientes, sino en los ingresos totales de la nación, no estamos hablando del 45%. Estamos hablando de 17, de 21, de 18, de 19. De manera que no hay que perderse.

Esa relación, esa proporción, no hay que dejarse engañar si se quiere manipular diciendo “¡pero por Dios! que cada peso que recauda la nación tiene que girar 45 centavos a departamento o municipio”.

De cada peso que recauda y lleva a la cuenta de ingresos corrientes, pero es que hay muchos ingresos que no lleva a la cuenta corriente y si uno ve los ingresos totales según la Contraloría General de la República, estamos hablando de menos del 20% de los recursos que maneja la nación.

**Veamos ahora otro gráfico:**

Estos son los crecimientos que han tenido diferente rubros de gasto público nacional.

Miremos apenas la última columna (Crecimiento de un año a otro) de 1999 al 2000 — estamos hablando de cifras entregadas por la Contraloría General de la República entregadas esta semana— Las Transferencias Territoriales, en el último bienio 99, 2000 crecieron 11.8; está bien.

Transferencias de seguridad: Crecieron 20.1, tienen mayor peso, mayor incidencia las transferencias de seguridad.

Total del gasto:	7%
Deuda externa:	17%
Amortizaciones, intereses,	
Deuda interna:	15%
Intereses y comisiones:	22.5
Total de deuda:	15.9

De manera que son otros los rubros del gasto los que están pesando. El menor peso está en las transferencias.

Veamos ahora un gráfico. El proyecto se defiende por quienes son sus partidarios autores, diciendo: lo que vamos es "no hay recorte". No, no, la palabra no se usa, no se dice "recorte de transferencias"; pero, aplicarlo en la nueva fórmula a lo que venía ocurriendo, según el estudio de la Universidad Nacional, una es la línea superior que es el régimen actual. Así crecerían las transferencias hasta el año 2010 como porcentaje del PIB.

Y la línea de abajo, la roja, es lo que le pasaría a las transferencias de aprobarse el proyecto.

Miren la brecha que hay entre lo que es el crecimiento con el régimen actual y lo que le pasa a las transferencias de aprobarse el proyecto como porcentaje del PIB.

**En este momento el señor Ministro pide una interpelación y el doctor Castro pide terminar para cederle la palabra:**

Eso es porcentaje del PIB.

Aquí es el mismo cuadro, pero como porcentaje ya no del PIB, sino de los ingresos corrientes de la nación. Con toda honestidad estos gráficos fueron hechos con el proyecto original, que era inflación más 1.5; ahora, el Senado ha dicho es inflación más 1.7; más 2; más 2.5. Pero, entonces pueden juntar si la palabra es válida o un poquito más esas dos líneas, pero va a haber inevitablemente una brecha.

Veamos el gráfico siguiente.

Esto es el gráfico del crecimiento que han tenido las transferencias—esto es graficado, el cuadro número 1 del crecimiento de las transferencias—sumando situado fiscal, el B del número 5, es la línea de arriba, la roja, y muestra que han tenido un crecimiento sostenido.

No voy a volver sobre esos cuadros, pero me parecía que era necesario empezar la exposición mostrándolos para decir que es claro, que es eminente que el proyecto recorta las transferencias. Ese es su alcance; de otra manera, no se entendería que el Fondo Monetario y el Gobierno Nacional tengan interés en él. No, y aquí se ha dicho válidamente, es una decisión política, es el aporte de los departamentos y de los municipios a la solución del problema.

Entonces la decisión sí es política, que sean los departamentos y los municipios los que hagan el esfuerzo, los que se den la pela. La decisión es política; no es el tema de la deuda, no es el tema de las transferencias de seguridad social, no son otros los rubros que se van a tocar por lo menos en relación o por lo menos en este proyecto.

Con mucho gusto señor Ministro le concedo la interpelación, porque hay otro cuadro que seguramente el señor Ministro trae y que va a ser muy útil.

**Con la venia del señor Presidente, el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Manuel Santos, hace uso de la palabra:**

Ni más faltaba, usted es un excelente constitucionalista, yo no sabía que usted tenía

tanta habilidad para manipular las cifras. Yo tengo un libro que se llama "Cómo mentir con las estadísticas" y me lo leo todos los días. Entonces eso depende cómo presente uno las cosas.

Usted acaba de decir al final algo muy, muy importante, que todo este estudio fue hecho con base en el proyecto original; eso, precisamente doctor Castro, fue lo que se modificó sustancialmente. El proyecto original no tiene nada que ver en sus repercusiones económicas, en sus proyecciones con el proyecto que la comisión tiene ante ellos.

Por eso yo quería decirle a usted que muy buena su exposición, magníficos sus cuadros, muy lindas las líneas rojas y amarillas y las azules; pero, esos cuadros ya son obsoletos porque no tienen nada que ver con el proyecto que estamos nosotros estudiando. Y las proyecciones económicas que da el nuevo proyecto son radicalmente diferentes.

Y tal vez la persona que más defiende, porque usted estaba diciendo que los enemigos de las transferencias, ya marcatizando, como si el gobierno o quienes están apoyando este proyecto fueran enemigos de las transferencias, cosa que en la habilidad que se le ha caracterizado al doctor Castro, su gran habilidad parlamentaria, pues es un recurso muy utilizado, pero que realmente nos quiere colocar donde no estamos.

El experto número 1 más defensor de las transferencias que usted doctor Castro, que es el profesor Pacho Piedrahíta, sus proyecciones que él llamaba El Submarino. Se acuerda la palabra El Submarino por las repercusiones que tenía el proyecto original y que con participación de él modificamos sustancialmente dan unas cifras totalmente distintas a las que usted acaba de mencionar.

Por eso le agradezco enormemente que les haya aclarado a los honorables Representantes que todas esas cifras se están basando sobre el proyecto original, que nada tiene que ver con el proyecto que ustedes tienen en sus manos. Muchas gracias.

**Retoma la palabra el doctor Jaime Castro Castro:**

Yo acepto gustoso la reprimenda del señor Ministro, en el sentido de que Jaime Castro no sabe nada de finanzas públicas y mucho menos frente a él que es de los grandes especialistas en el tema.

Pero si bien yo no sé de finanzas públicas sí sé leer Ministro. Y esas son cifras que ha dado la Contraloría General de la República, son cifras que está dando la Universidad Nacional, que es respetable.

Y, luego Ministro, usted dice "ha cambiado sustancialmente el proyecto porque nosotros como gobierno dijimos que crezcan inflación más 1.5; y ahora van a crecer inflación más 1.7; inflación más 2; inflación más 2.5 durante 7 años, que es un período de transición. Sí, cambiaron el proyecto mucho, antes el período de

transición era de 5; el Senado decidió que fuera de 7 para volver un poco a su nivel anterior.

Pero, señor Ministro, en una exposición de motivos del Ministro—excúsenme para que no se me vaya la paloma—el Ministro Juan Camilo Restrepo, porque este proyecto ha venido al Congreso 2 veces, esta es la 3ª vez que viene.

En las dos primeras, en el último proyecto de Juan Camilo Restrepo, claro que usted está revisando todo lo que hizo el doctor Restrepo, a lo mejor también es exposición de motivos; ahí dice expresamente, Juan Camilo Restrepo.

En la década de 1990 a 1999, las transferencias han crecido inflación más 11.6; ese es el ritmo que traían: inflación más un 11.6. Ahora van a crecer inflación más 1.7; más 1.2; más 2.5 y los 10 puntos, los 9 o 10 puntos, pues obviamente son recorte.

**Con la venia del Presidente, el doctor Castro concede interpelación al doctor Juan Manuel Santos:**

Perdóneme doctor Castro, le ruego que me perdone pero es que nuevamente usted está confundiendo a los honorables Representantes. Claro que creció inflación + 11% porque por Constitución, una Constitución que usted con su gran inteligencia y su gran habilidad ayudó a redactar le impuso a las transferencias un crecimiento año tras año desde el año 90 hasta al año 2001.

O sea, se contempla dentro de ese crecimiento esa obligación constitucional que por Constitución para el año 2001; entonces, por supuesto, que tiene que crecer inflación más un porcentaje alto porque así está en forma específica determinado en la Constitución.

Entonces, por favor, ese aspecto, es un aspecto fundamental para comparar el crecimiento del año 90 y el crecimiento en la primera década de 2000, porque ya para la primera década de 2000 no existe esa obligación de aumentarlos año tras año.

Entonces no sume peras con manzanas, ni las compare porque estadísticamente, perdóneme que le diga, eso sería un sofisma.

**Presidente:**

Doctor Castro, tanto el doctor Luis Fernando Velasco como el doctor Antonio Navarro quisieran interpelar; no sé si usted primero quiere responderle al Ministro o les escuchamos.

**Doctor Jaime Castro Castro:**

Si quiere respondo al señor Ministro, advirtiéndole que mi intención no era controvertir con el Gobierno, ni más faltaba. Luego que concedo todas las interpelaciones que la Presidencia tenga a bien.

Pero, le quiero responder al señor Ministro. Sí, las transferencias tenían un crecimiento puntual que iba siendo acumulativo del 1 más 1; que es lo que recordó aquí el señor Representante Velasco, hasta el año 2001.

Eso hace que este proyecto sea inocuo, innecesario, porque las transferencias ya crecieron

lo que tenían que crecer. A partir del año 2002, cuando va a tener vigencia este proyecto, no va a haber el 1 incremental; ya desaparece por ordenamiento constitucional.

Las transferencias van a crecer apenas vegetativamente. Ya el 1, de los 10 años que ordenó la Constitución de 1991, desapareció. Entonces no se justifica el proyecto.

Dicho de otra manera: las transferencias ya tienen un recorte ordenado por la misma Constitución porque van a dejar de crecer acumulativamente.

Este proyecto se hubiera justificado en el 95, 96, para parar las transferencias en el 15 o en el 16, que llevaban, hablando de la de municipios. Pero es que ya llegaron a su techo, ya llegaron a su tope. Ahí automáticamente hay un recorte y hace que entonces los efectos del proyecto sean muy pocos.

**Se le permite una interpelación al honorable Representante Antonio Navarro Wolff:**

Es que no me aguanto las ganas de intervenir en este momento sobre ese tema. Es que por supuesto que la Constituyente decidió que crecieran las transferencias porque estábamos apoyando la descentralización, pero no como un saludo a la bandera.

Esa fue una muy larga discusión donde, entre otras cosas, el Constituyente Perry, nos apoyó a los constituyentes y a los descentralizadores en que transferir responsabilidades y no transferir recursos era una descentralización falsa.

También es cierto el argumento del doctor Castro de que ya llegamos al techo, estamos a un año del 2001. Llegamos al techo, o sea, no van a continuar creciendo al ritmo que venía creciendo. Pero es que todo esto, no puedo juntar una realidad que está en la ponencia.

Leo las cifras de la ponencia —dice— el gasto pasa de ser el 7.7% en 1990 (7.7% del PIB), el gasto del gobierno pasa del 7.7% en el 90 —era ya es como porcentaje del producto interno bruto— al 17% en 1999. Se sube en casi 10 puntos del PIB el gasto del Gobierno Nacional; mientras los ingresos pasaron del 8.4 al 10.8.

Ese es el problema. Que el Gobierno Nacional aumentó su gasto muchísimo más que sus ingresos; como no tenía de dónde sacar la plata, pues se endeudó para pagar la deuda, que no sólo es externa, sino interna, están echando mano a nuevos recursos de la nación, pero le están metiendo también la mano a los recursos de las transferencias. Esa es la verdad.

Sí, esta no es la primera vez que se presenta este proyecto. Este proyecto lo presentó Perry; con él tuvimos una discusión siendo yo alcalde de Pasto.

Lo volvió a presentar este gobierno; Ocampo no se atrevió a presentarlo, sentía que no había ambiente en un Congreso que es de regiones, para lesionar la descentralización.

Ese es el problema. Y lo resumiría yo diciendo: el Gobierno Nacional se endeuda —para cubrir déficit— y pone a las regiones a pagar

parte de esa deuda. En cambio, cuando las entidades territoriales se endeudan, el gobierno no es solidario con ellas y dice: Ustedes verán cómo pagan y verán cómo se ajustan y aquí aprobamos una ley de ajuste durísima. De manera que citémonos los argumentos de fuegos artificiales y vamos a la nuez del problema, que es, esa.

**El Presidente ofrece la palabra al honorable Representante Luis Fernando Velasco, quien también pide interpelar:**

Señor Presidente, yo no quisiera meterme en esta discusión de dos pesos pesados de las finanzas públicas; el doctor Jaime Castro, que es un excelente financista y si no, pregúntele al doctor Enrique Peñalosa, que disfrutó las mieles de las buenas finanzas que le dejó el doctor Castro y que hizo excelentes inversiones.

Pero le tengo unas preguntas, doctor Castro, porque es que yo creo que usted ha llegado al tema de las cifras. Y por el tema de las cifras es que tenemos que ir definiendo las verdades. Primero, doctor Castro, cuál es la base de sus cuadros para hacer la liquidación, porque eso sí cambia mucho. Una cosa era la base del proyecto original para hacer las proyecciones y otra cosa es la base de lo que nosotros hemos venido trabajando.

Entre otras cosas, doctor Castro, si a mí me demuestran que este proyecto va a congelar las transferencias, si a mí me demuestran que este proyecto va en contra de la llegada de recursos a la región, yo retiro mi posición.

Pero es que yo he visto otra cosa y ahora la quiero exponer. Segundo, doctor Castro. La cifra de las transferencias de 1995 que usted presentó en el cuadro —si mal no estoy— era 2 billones 715 mil millones de pesos; y la cifra que yo tengo que para mí es importantísima para mi exposición es de 3 billones 176 mil pesos.

A mí me gustaría que Planeación, Hacienda o alguien me diga cuál es la cifra oficial del 95, porque yo tengo un cálculo que quiero compartirlo con ustedes que me parece es central en la discusión.

Pero insisto, doctor Castro, vamos a la base, entre otras cosas, porque es que por ejemplo me ha llegado una carta del doctor Toro, creo que es, en que tiene unas afirmaciones y dice “es más grave aún que al no incluir en la liquidación de las transferencias los recursos que generará la reforma tributaria en el 2001 la base del cálculo sobre la que se seguirá liquidando en virtud del proyecto de acto legislativo 012, será muy baja”

Entonces, ¡claro! una mentira no puede conducir a otra gran mentira; ¡esto es falso! esto que dice el señor Toro es un mugido falso, ¿por qué? Porque básicamente si se incluye en la base la reforma tributaria del 2001 y se incluyen otros recursos que yo quiero ahora explicar para que hagamos una discusión amplia pero con cifras.

O sea, filosóficamente yo estoy de acuerdo, es que yo como usted fui alcalde. Yo creo que

ahí está la esencia de la descentralización, creo que tiene unas dificultades que también quiero exponerlas. Pero esencialmente creo que más que tratar de dividir esta discusión entre centralistas y descentralistas que no es esa la discusión, vamos a una discusión sobre cifras, sobre responsabilidades y sobre lo que le puede pasar a los municipios con una fórmula y con otra fórmula, entendiendo bien la fórmula.

Porque estoy seguro, con el mayor respeto por los expositores que les pido que me planteen la fórmula “i” y me van a plantear la anterior fórmula, que era una fórmula muy peligrosa; comparto totalmente. Era una fórmula peligrosísima porque de verdad congelaba y de verdad frenaba totalmente las transferencias.

Pero veamos la nueva fórmula para que con esa nueva fórmula hagamos la discusión. Si a mí me convencen que esa nueva fórmula va en contra de las regiones, creo que mis compañeros echamos para atrás en la exposición de motivos.

Pero en la base es claro que se defina cuál es la base en la que se ha calculado.

**El presidente ofrece al doctor Jaime Castro tome la palabra:**

Me parece muy pertinente todo lo que usted ha dicho señor honorable Representante. Yo le respondería diciéndole, como lo anoté que no soy quien ha elaborado esos cuadros.

Cité la fuente para poder participar aquí con elementos de juicio; le pedí al Contralor General que me suministrase un material, una información. Es la que he traído aquí.

Yo imagino que el señor Contralor, puede ser citado para que se haga el debate amplio sobre el particular; es más, el señor Contralor, muy amablemente envió a mi oficina al Jefe de la unidad que se ocupa de estos temas dentro de la Contraloría General de la República, un doctor de apellido Candelo, no recuerdo el nombre pero el apellido es Candelo.

He citado las fuentes, pero pedí algo también que la Contraloría —porque eso es trabajo de la última semana, no me alcanzó a entregar— y que veo que el gobierno tampoco tiene ese cuadro y que yo que fui Parlamentario me atrevería con todo respeto frente a ustedes a decir que es un cuadro inevitable que uno tiene que hacer, o pedir que se suministre como vocero de la provincia colombiana.

¿Qué le pasa, señor doctor Luis Fernando Velasco, al Cauca, como departamento; a Popayán, como ciudad? y lo que digo para el Cauca es válido para los demás 31 departamentos y los mil 200 municipios del país. ¿Dónde está ese cuadro?

Yo pensé que el señor Ministro de Hacienda lo traía hoy. Que le digan a uno con el régimen actual, esta va a ser la participación, señor Representante Francisco Canossa, de Bogotá en el 2002; esta sería. Y con el régimen que estamos adoptando, que estamos proponiendo, esta va a ser la participación.

Ese, me parece, que es un cuadro elemental, que no aparece en la exposición de motivos, no aparece en las ponencias. Y yo, sinceramente si fuese Parlamentario digo: bueno, qué le pasa a mi entidad territorial a la que represento en el Congreso de la República. Esa doble columna es inevitable. Y proyectada a 5, 7 o 10 años, ese es un cuadro que falta en este debate.

Hay que decir otra cosa, las transferencias no sólo van a dejar de crecer acumulativamente como lo venían haciendo, sino que este Congreso de la República en una decisión que comparto, creó el fondo para los pasivos pensionales de las entidades territoriales y ahí se recortan las transferencias. Hay un porcentaje que va destinado a ese fondo.

O sea, que este es un castigo adicional a las transferencias, un segundo castigo. Y que recorte lo hay, porque uno no puede pensar que el gobierno es tan ingenuo de que está reformando el régimen de transferencias sin que, como Estado central, termine obteniendo una utilidad, una ganancia, dejando de girar unas sumas; o el gobierno está pedaleando en una bicicleta estática.

No está aportando nada a la solución del déficit fiscal con este proyecto que recorta las transferencias. Ya se dijo aquí, pero no sobra repetirlo.

**El Presidente anuncia que el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público desea interpelar:**

Perdón doctor Castro, me muero de la pena con usted de volverle a interrumpir, pero es que usted lo que acaba de decir me obliga a preguntarle ¿si usted ha leído el primer artículo que estamos reformando y lo que eso le impone al Gobierno Nacional?

Si usted ha leído eso, estoy seguro que no hubiera dicho lo que acaba de decir. Muchas gracias.

**Responde el doctor Jaime Castro Castro:**

Sí, el gobierno se impone un límite en el crecimiento de su propio gasto; el gobierno había ido más allá, había presentado un proyecto de reforma constitucional que llamó “de reforma del Estado” suprimiendo el Consejo de la Judicatura, la Auditoría General, la Contaduría, no sé qué más cosas, y lo retiró. Lo retiró, ya ese proyecto está abandonado.

Aquí vamos a hacer la reforma del Estado para lograr ajuste fiscal y hoy ese proyecto salió de las prioridades de la agenda.

**Presidente:**

A ver, señor Ministro, aun tratándose de usted, la interpelación requiere la autorización del orador y de la Presidencia.

**Orador, doctor Jaime Castro Castro:**

No, yo con mucho gusto, pero sinceramente me molesta un poco que se vuelva un diálogo entre el gobierno y un ciudadano independiente liberal, lo dije, se vuelva un diálogo y si ustedes no tienen inconveniente yo concedo todas las interpelaciones.

**Presidente:**

Bueno, entonces escuchemos una vez más al señor Ministro y tratemos que el doctor Castro pueda concluir su intervención e iniciemos nuestra sesión formal.

**Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Manuel Santos:**

Yo quisiera que el doctor Castro concluyera su muy interesante intervención, pero es que no puedo quedarme callado cuando oigo, por ejemplo, al doctor Castro diciendo que el gobierno retiró el proyecto de acto legislativo.

No doctor Castro, el Gobierno presentó el proyecto de acto legislativo y en un acuerdo con los partidos políticos, con el Partido Liberal y el Partido Conservador, dado que la agenda legislativa —como a todos ustedes les consta— está muy congestionada, se convino que ese proyecto de acto legislativo lo presentaríamos en marzo porque ya los términos para ser aprobado durante esta legislatura no daban.

Nunca ha dicho el gobierno que está retirando el proyecto; que no quede esa idea en la mente del señor, porque eso no es así doctor Castro.

**Responde el doctor Jaime Castro:**

No, la estrategia del gobierno es que empecemos a recortar el gasto de departamentos y municipios y después vemos a ver si recortamos el gasto de la Nación. Invirtió las prioridades; ni siquiera van de manera paralela.

Primero, que el gasto lo haga el vecino, como el cuento de la gimnasia: es muy buena para la salud, pero que empiece el vecino, no tengo porqué empezar yo.

Este es un proyecto regresivo porque aquí —ya lo señaló Fabio Villa— no se recorte el gasto de funcionamiento de departamentos y municipios; se recorta el...

**Continúa con el uso de la palabra el doctor Jaime Castro Castro:**

... La Universidad Nacional, en el estudio que acabo de hablar, lo dice expresamente y lo mide bajo el actual sistema de transferencias y suponiendo un crecimiento real de los ingresos corrientes de la nación; promedio actual de tanto, durante la primera década de 2000; los recursos disponibles para educación, se incrementarían a una tasa promedio del 3.5%. Términos reales. Con la reforma, estos recursos apenas lograrían un crecimiento del 1.9 anual.

Si los recursos disponibles por alumno matriculado se mantienen constantes en términos reales, la tasa de cobertura podría llegar a un 91.3% en el 2010; con el proyecto, la tasa de cobertura será del 78.6. El mismo análisis lo hace en relación con el servicio de salud.

Y, además, señor Ministro y señores Representantes, este proyecto es un campo minado. El proyecto no es sólo un recorte a las transferencias y se pueden discutir los porcentajes más o menos, pero es un recorte indiscutible a las transferencias; pero el proyecto, es un campo minado en el que de ser aprobado, los colombia-

nos nos vamos a encontrar muchas sorpresas. Las garantías constitucionales que hoy tienen departamentos y municipios, desaparecen.

Aquí sale el concepto de situado fiscal, para departamentos; sale el concepto de participación de los municipios en los ingresos corrientes. El nuevo esquema, la nueva fórmula es un sistema general, una bolsa común que según el proyecto, se va a repartir por servicios: tanto, para salud, tanto para educación.

Seguramente es muy bueno el nuevo sistema, pero me parece que no se ha debatido y me parece que se lleva de calle una garantía constitucional de las entidades territoriales en un país que es de regiones y es de ciudades.

No se va a poder hacer el cuadro de qué pasa con Pasto o qué pasa con Nariño, con Santa Marta o con el Magdalena, porque el nuevo sistema de transferencias va a ser para salud, para educación.

Y luego la batalla campal para ver dentro de ese total de salud y de educación, cuánto para el Valle del Cauca, cuánto para Bogotá, cuánto para Antioquia.

Porque hay otro elemento en el proyecto que seguramente muy bien analizado en la ponencia —que no he tenido infortunadamente la oportunidad de leer, apenas me la acaban de entregar— los departamentos y municipios tenían unos porcentajes, unas reglas de juego para participar en la inversión del Estado colombiano.

Tanto por ser departamento, tanto por ser municipio, tanto por el número de habitantes, tanto por las necesidades básicas insatisfechas, tanto por su esfuerzo fiscal, por su eficiencia administrativa; y eran garantías constitucionales.

Yo no digo que esa sea la fórmula ideal; todos los países del mundo las van perfeccionando, las van cambiando. Entre nosotros así ha ocurrido, pero eso sale de la Constitución. Eso queda en manos del Gobierno Nacional. Que no nos digamos mentiras, es el que consigue con el Congreso de turno que le aprueben el proyecto que traiga.

Pero más, todavía más, el régimen constitucional actual exige que su desarrollo se haga mediante ley orgánica, es la Ley 60; en el nuevo proyecto, deja de ser ley orgánica, es ley ordinaria.

**Con la venia de la Presidencia, se le concede una interpelación al honorable Representante Carlos Germán Navas Talero:**

Gracias doctor Castro, la verdad, escuchándolo con mucho interés y como Representante de Bogotá, la ciudad olvidada en todas partes, yo quiero saber una cosa: ¿Cómo le iría a Bogotá, a la que yo representó frente a este proyecto? Concretamente, ¿qué le pasaría a Bogotá?

Yo sé que Bogotá tiene ocho Representantes, pero hablo como bogotano que soy; ¿cómo le iría a mi ciudad? Le pregunto al doctor Castro desde el punto de vista de él, ¿cómo le iría a Bogotá?

**Responde el doctor Jaime Castro Castro:**

Yo sé señor Representante que hay un recorte, no he podido establecer de qué monto es. Por eso hablo de la doble columna, eso lo corre un computador, lo que llaman "el modelo" lo puede correr un computador. Esta es la reglamentación actual, esta es la reglamentación propuesta y se mantiene un ritmo de crecimiento y ahí resulta.

**Presidente:**

Un minuto, doctor Navarro, yo no tendría ningún inconveniente en la medida en que ese sea el querer de la comisión, pero les recuerdo que estamos en una audiencia pública y que nosotros tendremos en el seno del debate formal de la comisión, la posibilidad de dar nuestras apreciaciones y de controvertir todo lo que el doctor Castro y los intervinientes han dicho. Entonces nos hacemos interminables un poco.

**Se le concede una interpelación al honorable Representante Antonio Navarro Wolff:**

Bueno, para no dar una opinión, simplemente leo de la ponencia que nos presentaron a consideración que los cálculos que han hecho los ponentes es que al Distrito tendrá un déficit de 1.1 billones en salud y educación en el año 2007.

**El Presidente ofrece el uso de la palabra al doctor Jaime Castro Castro:**

Bien, entonces —y esto es muy importante— las garantías constitucionales, insisto en el tema, de las entidades territoriales del país desaparecen.

Los municipios, los departamentos que no tengan peso en el Congreso de la República, van a someterse a un regateo en el que los sacrifican; no hay reglas de juego. La distribución la va a hacer una ley ordinaria.

Otro de los sofismas de distracción del proyecto, ha habido pereza fiscal de las entidades territoriales; no la ha habido, lo dice Planeación Nacional, lo dice el documento de la Universidad Nacional.

Por lo menos si se toman los municipios más importantes de Colombia, lo que ha habido es pereza del gobierno y del Congreso para hacer la reforma tributaria territorial; que mejoren los ingresos propios de las entidades territoriales. Lo que ha habido es pereza del gobierno y del Congreso para modificar la Ley 60 de 1993, que ya cumplió su período de vigencia de 5 años del que habla la Constitución.

Si se quiere pasar de un sistema de subsidios a la oferta y establecer el sistema de subsidios a la demanda, eso es apenas un cambio legal, eso se puede hacer en la ley 60; no hay necesidad de reformar la Constitución.

De manera señor Presidente, para concluir, que a mi juicio desde ningún punto de vista se justifica este proyecto que hace parte de una escalada que hay contra la descentralización en Colombia.

No es lo único que el gobierno e, infortunadamente el Congreso, han venido promoviendo.

Las transferencias hoy financian inversión pública social en provincia; son una garantía de unidad nacional, recortarlas, castigarlas es ir en contravía del proceso de paz; es castigar los niveles de cobertura por lo menos en dos servicios esenciales.

El proyecto no ha sido debatido, no ha sido analizado, porque desgraciadamente hemos entrado en la práctica de que la primera vuelta no tiene sentido. Cuando yo era Congresista aquí se decía "una firma no se le niega a nadie" y aparecían toda clase de firmas de aspirantes a Mesas Directivas que no tenían nada que ver con lo que eran las votaciones posteriores, porque era desarrollo del principio: "una firma, no se le niega a nadie".

Ahora parece que entramos en la vía de que un voto afirmativo en primera vuelta no se le niega a ningún proyecto, de lo que hay es que pisar el negocio. Eso explica que este proyecto haya tenido en la comisión Primera del Senado el trámite más rápido, más acelerado que pueda mostrar cualquier reforma constitucional en Colombia.

El proyecto fue presentado el lunes 30 de octubre, al otro día de las elecciones. No lo había presentado antes, tal vez para que no hiciera parte del debate que se estaba realizando en el país, cuando es un proyecto que hay que debatir.

Lo presentaron el 30, lunes; el martes había sido repartido; el miércoles tenía ponencia; y, el jueves había sido aprobado después de interrumpir una sesión para dialogar en el Palacio de Nariño con el alto gobierno. Es la reforma constitucional más rápida en su trámite en toda la historia institucional del país.

Yo creo que afortunadamente la comisión Primera de la Cámara, no va a proceder con la misma celeridad y va a decidir en este tema lo que más convenga al país. Muchas gracias señor Presidente.

**Presidente:**

Muchas gracias doctor Jaime Castro. Para finalizar la audiencia pública quisiera darle la oportunidad a la Directora Jurídica de la Federación Colombiana de Municipios, de dar lectura a una carta que ha enviado el doctor Gilberto Toro Giraldo, como quiera que se le ha mencionado varias veces sobre su posición, ella nos ha pedido que se lea esta carta. Con el mayor de los gustos le permitimos que haga lectura de la misma para que quede clara la posición de la Federación Colombiana de Municipios.

**A continuación la Directora Jurídica de la Federación Colombiana de Municipios procede con la lectura de la carta remitida por el doctor Gilberto Toro Giraldo:**

Buenas tardes, la Federación Colombiana de Municipios decidió en el día de hoy traerles a ustedes esta comunicación en vista de lo que está sucediendo con los recursos pertenecientes o que van dirigidos a las comunidades locales a través de los municipios:

Señores

Presidente, Vicepresidente y demás miembros  
Comisión Primera Constitucional  
Cámara de Representantes  
Ciudad.

Respetados Representantes

La Federación Colombiana de Municipios es consciente de la necesidad de contribuir al saneamiento de las finanzas del país y por ello se han hecho los sacrificios en las entidades territoriales, pero reiteramos que este esfuerzo debe ser conjunto y equitativo entre los diferentes niveles de gobierno.

Respecto del acto legislativo 012 o de reforma a las transferencias, la Federación Colombiana de Municipios llegó a un acuerdo sobre unas premisas que fueron aceptadas por el Gobierno Nacional y por los ponentes en la Comisión Primera de Senado las cuales buscan que la descentralización no sea reversada, que los recursos para inversión social no se reduzcan en términos reales y que haya un verdadero ajuste del gobierno central.

En la reforma tributaria se pretende excluir a los municipios, es decir, a la gente que los habita, los representados por los alcaldes y por ustedes, señores Congresistas, de los recursos que por concepto de las participaciones en los ingresos corrientes de la nación van dirigidos a la educación, la salud y en general al bienestar de las comunidades locales; recursos que ascienden más o menos a la suma de 750 mil millones de pesos, con lo cual se perjudicarían cerca de 6 millones de colombianos quienes no tienen acceso a la salud y 3 mil niños y jóvenes que no tienen acceso a la educación primaria, secundaria y media.

Es más grave aun que al no incluir en la liquidación de las transferencias los recursos que generará la reforma tributaria en el 2001, la base del cálculo sobre la que se seguirán liquidando en virtud del proyecto de acto legislativo será muy baja y quienes pagarán las consecuencias de esta decisión serán las comunidades locales, generando un recorte real de los recursos para la inversión social, lo cual es inaceptable y catastrófico para la educación y la salud, es decir, el bienestar de las comunidades más pobres.

Bajo esta circunstancia, la Federación Colombiana de Municipios, no puede avalar el proyecto de acto legislativo 012 de reforma a las transferencias, ya que sería un acto de irresponsabilidad con los municipios representados por sus alcaldes y sobre todo, sería irresponsable con las comunidades locales que no entenderían que para pagar el déficit fiscal de la nación se sacrificuen sus derechos fundamentales.

Atentamente,

*Gilberto Toro Giraldo*  
Director Ejecutivo

En las últimas conversaciones que he tenido con el doctor Toro, hace unos minutos, me confirma que habló con el doctor Juan Gómez Martínez, Presidente de la Federación Colombiana de Municipios y con el doctor Germán Cardona, alcalde de Manizales y Vicepresidente de la Federación y están completamente de acuerdo con la exposición que ha asumido la federación en nombre de los municipios colombianos.

Quería aclararle también, en nombre del doctor Toro que ésta no es una posición personal del doctor Gilberto Toro Giraldo, sino, es una posición de los municipios colombianos.

**Presidente:**

Muchas gracias, cerramos de esta manera la audiencia pública, damos gracias a sus participantes, sus opiniones han sido muy importantes para nosotros. Pretendemos ahora iniciar nuestra sesión formal.

Señor secretario, sírvase llamar a lista.

**Secretario:**

Llamado a lista:

Bazán Achury Juana Yolanda  
 Bravo Realpe Oscar Fernando  
 Camacho Weverberg Roberto  
 Cañón Jiménez Francisco Elías  
 Canossa Guerrero Francisco  
 Carrillo Reina Jeremías  
 Devia Arias Javier Ramiro  
 Faccio-Lince López Arturo  
 Flechas Díaz Rafael Antonio  
 Garcés Palacio Joaquín  
 García Valencia Jesús Ignacio  
 Gutiérrez Castañeda Nancy Patricia  
 Montes Alvares Reginaldo Enrique  
 Navarro Wolff Antonio José  
 Navas Talero Carlos Germán  
 Pinillos Abozaglo Antonio José  
 Ramírez Vargas Gloria Rosalba  
 Ramos Arjona Gustavo  
 Rincón Pérez Mario  
 Romero Piñeros Rafael  
 Salazar Cruz José Darío  
 Saray Tovar Sirena  
 Sicachá Gutiérrez William Darío  
 Velasco Chaves Luis Fernando  
 Vélez Mesa William  
 Vives Pérez Joaquín José.

*Con excusa dejaron de asistir los honorables Representantes:*

Andrade Serrano Hernán  
 Castrillón Roldán Juan Ignacio  
 De la Espriella Burgos Miguel A.  
 Díaz Mateus Iván

Enriquez Maya Carlos Eduardo

Martínez Rosales Emilio

Pacheco Camargo Tarquino.

El Secretario informa a la Presidencia que han contestado veinticinco (25) honorables Representantes, por lo tanto existe quórum para decidir.

**Presidente:**

En consecuencia se abre la sesión, señor Secretario sírvase dar lectura al orden del día propuesto.

**Secretario**

**II. Proyectos para primer debate:**

1. Proyecto de Acto Legislativo número 120 de 2000 Cámara, 12 de 2000 Senado, "por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política".

Autores: honorables Senadores Carlos Arturo Angel, Juan Martín Caicedo.

Ponentes: honorables Representantes Antonio José Pinillos, Luis Fernando Velasco, William Darío Sicachá, José Darío Salazar y Rafael Flechas.

Proyecto: *Gaceta del Congreso* números 434, 439 de 2000.

Ponencia: Fotocopia.

**II**

**Lo que propongan los honorables Representantes**

Ha sido leído, señor presidente, el orden del día.

**Presidente:**

En consideración de la comisión el orden del día propuesto. Se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. ¿Aprueba la Comisión? Sí aprueba la Comisión el orden del día leído.

Siguiente punto.

**Secretario:**

Primer punto del orden del día:

Proyecto para primer debate, primera vuelta:

1. Proyecto de Acto Legislativo número 120 de 2000 Cámara, 12 de 2000 Senado, "por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política".

Autores: honorables Senadores Carlos Arturo Angel, Juan Martín Caicedo.

Ponentes: honorables Representantes Antonio José Pinillos, Luis Fernando Velasco, William Darío Sicachá, José Darío Salazar y Rafael Flechas.

Proyecto: *Gaceta del Congreso* números 434, 439 de 2000

Ponencia: Fotocopias.

**Presidente:**

Señor Secretario, como punto de partida, como quiera que la ponencia ha sido entregada en fotocopias, le solicito dar lectura a la misma.

**Secretario:**

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 012 DE 2000 SENADO, 120 DE 2000 CAMARA**

*por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.*

Honorables Congressistas:

Tenemos la responsabilidad de presentar ante la Comisión Primera de la Cámara la ponencia al acto legislativo mediante el cual se reforma el esquema de participación en los ingresos corrientes de la nación por parte de los entes territoriales.

El proceso de descentralización no es una gentil gracia del gobierno central, sino que corresponde a una vieja lucha de las comunidades en su afán de acercar más al ciudadano al gobierno, y un mecanismo que busca establecer un canal más directo entre las demandas sociales más sentidas y la capacidad de respuesta del Estado. Esta reflexión nos indica con claridad que el proyecto que ustedes señores congresistas tienen que definir, no es un proyecto de poca monta, sino la definición técnico-política de la posibilidad de afianzar el proceso de descentralización, que a nuestro entender debe ser irreversible en el país.

**HISTORIA DE LAS TRANSFERENCIAS**

La C. P. de 1991 no las creó, su función fue constitucionalizarlas (antes eran Ley) e innovó ordenando liquidarlas con base en los ingresos corrientes de la nación (antes se liquidaban con base en sus ingresos ordinarios-reforma 1968); también dispuso que la participación de los municipios fuese un porcentaje de los ingresos corrientes (no del IVA) y estableció un aumento anual. Con respecto a su monto, la Comisión del Gasto Público afirmó que el régimen de transferencias anterior a la Constitución de 1991 era más favorable a las entidades territoriales y que de haber continuado, al menos los departamentos recibirían sumas mayores a título de transferencias, llegándose a afirmar por connotados analistas que a partir de 1992 se generó un ahorro para la nación del 0.82% del PIB. Es decir que era mejor la participación establecida en la Ley 12 de 1986 para los municipios.

Sobre este aspecto, tanto algunos de nosotros los ponentes, como el Gobierno, consideramos que nuestra interpretación sobre lo afirmado por la comisión del gasto público es que antes y después de la Constitución de 1991, la suma de los diferentes conceptos y rubros llevaba a que los dineros transferidos a los territorios eran similares en términos de responsabilidades y gastos, y que por ende no era cierto que las transferencias fuesen la causa del déficit fiscal. De otro lado, la Comisión reconoce la evidencia sobre el aumento en las transferencias expresado en la utilización del IVA a los ingresos corrientes como base de liquidación, ampliando la base.

Las transferencias siempre se giraron (por 25 años consecutivos) con los aumentos ordenados por la ley; de hace algunos años comenzaron a ser un problema y aparece la propuesta de recortarlas o desacelerarlas. Pasa a tener un manejo fiscalista la descentralización cuando el tema es de naturaleza política (Ministerios a Minhacienda).

Acordémonos que ya en una Reforma Constitucional se intentó que en la ley anual de presupuesto se entendiesen incorporadas autorizaciones suficientes para reorientar "rentas cedidas o asignadas" y para modificar las "leyes que decreten gasto público". Esto para reformar las transferencias cada vez que el ejecutivo quisiera, como lo sucedido en el presupuesto de 1997 cuando se redujeron las transferencias municipales del 18% del ICN que ordena la Ley 60 de 1993, al 17.01% de los ICN. Este error hubo que corregirlo con la ley 344/96, ley de ajuste fiscal, que devolvió a los municipios el 0.9%, pero no lo hizo con cargo a los ICN sino a los recursos de los fondos de cofinanciación.

Las transferencias son fundamentales para la efectividad de la descentralización, y si no son tratadas adecuadamente, el proceso descentralizador puede dar marcha atrás o estancarse. Dentro de este proceso, las transferencias significan mucho en los presupuestos centrales de las entidades territoriales beneficiarias (50% de los mismos). Además han servido para apalancar operaciones de crédito de las mismas entidades. Con ellas se garantiza el traspaso de funciones que ordena la Constitución, y son el soporte del autogobierno de las entidades.

Nos debe quedar claro a todos que este acto legislativo a partir del proyecto presentado por el Gobierno, lo que pretende es garantizarle a las regiones un crecimiento real sobre el nivel de recursos máximo que por mandato constitucional se logra en el año 2001, cuando el situado fiscal alcanza el 24.5% de los ICN y las participaciones municipales el 22% de los ICN.

De no modificarse los artículos 356 y 357 se garantizaría que la evolución de las transferencias lo hiciera al mismo ritmo que el crecimiento de los ICN.

Ahora bien, el presupuesto del Gobierno es que todos los colombianos incluyendo sus entes territoriales participen en la solución del problema fiscal que hoy aqueja al país.

Es en el año 2001 cuando se llega al tope en el crecimiento porcentual con referencia a los ingresos corrientes de la nación, y desde ese día estas transferencias responderían a los vaivenes de la economía, jugándole a que si los ingresos crecen, las transferencias harán lo propio, pero si no hay crecimiento en términos reales, las transferencias consecuentemente deberán caer, con un costo social y de planeación muy alto para los municipios. Con el presente proyecto logramos garantizar que ese tope siempre crecerá en términos reales.

Incluso el proyecto va más allá cuando se le suma a la base de transferencias, es decir al

situado fiscal y a las participaciones municipales, el Fondo de Crédito Educativo, es decir, los recursos sobre los cuales se garantiza un crecimiento real son superiores al mandato constitucional.

La fórmula planteada para que evolucionen las transferencias que se agregarán en un concepto único llamado el Sistema General de Participaciones es la siguiente:

Iniciamos calculando una base fija que es igual al tope máximo ordenado por la Constitución de 1991, con el actual sistema de liquidación para el año 2001, reconociendo que en el próximo año esta base tendrá un incremento importante producto de la reforma tributaria de 2000, en donde también se reflejara un mejor recaudo en la renta petrolera.

Posteriormente desligamos la liquidación de transferencias a los ingresos corrientes de la nación, (recordemos que estos pueden crecer o decrecer en términos reales), y los referimos a la base indicada con anterioridad para seguir creciendo constantemente, así:

Período de transición: Del 2002 al 2008:

En el año 2002 el SGP sería la base proyectada para el año 2001, por la inflación causada más el 1.75%. La base del 2001, corresponde al 22% de los ICN (participaciones municipales), el 24.5% de los ICN que corresponde al Situado Fiscal y los recursos del FEC.

**Continúa con la lectura de la ponencia, Amparo Calderón:**

En el año 2003 sería el monto del 2002 por la inflación causada + 1.75%. En el 2004 y 2005 sería el monto del año anterior por la inflación causada + 2% y entre el 2006 y 2008 el monto del año anterior por la inflación causada + 2.5%.

A partir del año 2009, el SGP se modificará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Los ingresos corrientes de la Nación son una base cierta para efecto de liquidar las transferencias, no como sucedía con los ingresos ordinarios destinados por la reforma de 1968.

La máxima expansión de las transferencias ya se produjo; lo que se pretende ahora con el Acto Legislativo es garantizar que los recursos de las regiones, que en un alto porcentaje representan gastos en educación y salud, van a crecer en términos reales, independientemente de la volatilidad y la evolución de la economía y por lo tanto de los ingresos de la Nación.

De esta manera se están salvaguardando los presupuestos de las entidades territoriales y especialmente de los municipios, de experiencias como las acontecidas en 1999 y el presente año cuando tuvieron que realizar ajustes a sus presupuestos, reduciendo los mismos, porque la Nación no recaudó lo que esperaba recibir y se recortaron las transferencias municipales. Todos conocemos las graves consecuencias que

esto trajo para los alcaldes y autoridades locales. Esto es de la mayor importancia porque las transferencias han sido un elemento central para el desarrollo de los municipios y los departamentos.

**LAS TRANSFERENCIAS Y EL DESEQUILIBRIO FISCAL**

La situación de la nación no es nada fácil. Un modelo económico centrado en la tradición rentista de las cúpulas económicas nacionales, no le han permitido entrar al país en una etapa capitalista y nos debatimos por salir del precapitalismo; sin embargo, las demandas sociales y el deseo de presentar una respuesta meramente formal en lo institucional diseñaron un Estado garante con amplia democracia electoral pero, insistimos, con poca democracia económica.

Estas estructuras institucionales obligaron al gobierno a aumentar su gasto por encima del PIB. En las cifras presentadas por el gobierno, el gasto pasa del 7.7% en 1990 al 17% en 1999, mientras que los ingresos tienen un comportamiento en 1990 del 8.4% pasando al 10.8% en 1999, llegando el déficit en 1999 al -5% del PIB.

Lo anterior muestra un desequilibrio en las finanzas públicas que se torna insostenible. Dentro de los factores que contribuyen a esta situación se destacan entre otros los siguientes:

- La demanda de servicios y sus costos crecen a mayor velocidad que los recaudos.

- Reducida capacidad de la administración para asignar el gasto público, que se ha vuelto muy inflexible.

- Poca eficiencia en el manejo del gasto. No se ha contado con las condiciones institucionales y la preparación necesaria para garantizar la correcta asignación de este.

- La corrupción que ha ganado amplio espacio en la administración central y en las territoriales.

- El recaudo presenta dificultades en su ejecución.

- El cambio de modelo en la liquidación de transferencias aumentó los ingresos transitoriamente, pero el gasto crece permanentemente y nadie puede asegurar que de la misma forma seguirá creciendo la participación de las regiones en estas.

- La ampliación de las competencias de las entidades territoriales en lo administrativo. Estas han tenido que ocuparse de casi todas las funciones, obras y servicios de carácter local.

- A los municipios se les ha cargado con un cúmulo de responsabilidades que les generan altas cargas económicas por lo cual no alcanzan a cumplir con todas sus atribuciones, y lo que es peor, no pueden financiar proyectos básicos, dado que sus recursos son escasos.

No obstante, los municipios han realizado esfuerzos para mejorar sus ingresos, desde antes de la Constitución de 1991, como se muestra en diferentes informes de la Contraloría Gene-

ral y en datos del Banco de la República que registran un incremento del recaudo al pasar del 9% de los ingresos tributarios y no tributarios agregados en 1985, al 13% de los recursos en 1995. También han logrado aumentar los gastos de inversión y disminuir los gastos de funcionamiento. La reciente Ley 617 de 2000, igualmente contribuirá a la reducción de gastos en los departamentos y municipios.

A pesar de los esfuerzos antes mencionados, las Entidades Territoriales en general, son pobres y están expuestas a penurias fiscales, razón por la cual las transferencias cobran un significado muy importante para el buen desempeño y logro de sus objetivos.

#### LAS TRANSFERENCIAS Y EL DESARROLLO FISCAL

El Congreso no está de acuerdo con las afirmaciones que indican que las transferencias son las responsables de mayor peso en el desequilibrio fiscal de la nación.

Los ingresos corrientes de la nación crecieron del 90 al 97 en algo más de 3 puntos del PIB, mientras los gastos del gobierno en el mismo lapso crecieron en 6 puntos del PIB, lo que condujo a un incremento del Déficit Fiscal por encima del 5% del PIB. Entonces no son las transferencias las grandes causantes del Déficit Fiscal.

De otro lado, hay que destacar que el problema de las transferencias no surgió por gracia de la Constitución de 1991, pues las finanzas públicas como se mencionó, ya las contemplaban de tiempo atrás. No son éstas un hecho nuevo que afecte las finanzas del Estado o que se convierta en un costo inesperado sobre los ingresos corrientes, porque el régimen de las transferencias está definido en la Constitución de 1991 y en la Ley 60 de 1993. El problema de las finanzas del Estado se debe a que la Nación estando en la obligación de recortar sus propios gastos, los incrementó porque decidió continuar ejecutando programas que por la descentralización son competencia de las entidades territoriales. (En los presupuestos del 95 y 96 hay partidas para educación y salud con cargo al gobierno que representan el 0.25% del PIB).

Considerando las finanzas nacionales, entre los sectores que las afectan considerablemente, se encuentran:

El sector justicia, por la magnitud del gasto comprometido en su actividad y el alto déficit de resultados. Hasta 1996 las erogaciones presupuestales medidas en términos efectivos representaban el 1.07% del PIB, mientras en 1990 el sector representaba el 0.6% del PIB y su participación dentro del total del presupuesto era 5.4%, en 1996 representaba el 1.0% del PIB y el 5.8% del total del presupuesto.

El sector defensa y seguridad, considerando la delicada situación nacional de orden público, muestra hasta 1996 un crecimiento anual del gasto en términos reales del 9.1%, muy superior al PIB. Sin embargo, este es un sector muy sensible a los objetivos de la sociedad.

La deuda pública tiene importancia considerable en el presupuesto de la Nación, pues hasta el año 1996 representaba más del 24% del presupuesto y los intereses cerca del 12%, con notorio aumento de intereses por concepto de deuda interna. Hoy, en el presupuesto de 2000 representa el 40% del mismo.

La llamada modernización del Estado, ha permitido el retiro masivo de empleados, pero los retiros se compensaron con aumentos del gasto en otros sectores (Nóminas paralelas en entidades del Estado).

La falta de datos no permite mostrar un análisis pormenorizado de los ingresos y gastos del sector público.

#### SITUADO FISCAL

El situado fiscal NO implica mayores erogaciones a nivel país. Lo que se transfiere son los costos de la nómina de educación y salud que estaban a cargo de la Nación. En el caso de los distritos especiales en lo que se refiere a Situado Fiscal no es más que un cambio de pagador, sin que ello haya representado mayores erogaciones en el ámbito nacional.

Parte del situado se destina al pago de cotizaciones que exige el régimen de Seguridad Social (vigente para los servidores de la salud y la educación). Con tal propósito la nación hace las deducciones correspondientes, reduciendo las sumas que finalmente reciben los departamento por concepto de situado.

En el caso de los Distritos (Bogotá, Santa Marta, Cartagena y Barranquilla), Bogotá no tiene el mismo tratamiento ya que es una entidad territorial comparable a un departamento. En el caso de los otros tres distritos, adquirieron el derecho a recibir simultáneamente ayuda directa y permanente de la Nación a través del Situado Fiscal y de su respectivo departamento. Esto no afecta a la Nación que sigue transfiriendo los mismos valores a título de Situado, pero sí perjudica a las demás ciudades y municipios del país y en particular a los del departamento en cuestión que recibirían menos para financiar los servicios de salud y educación de sus habitantes.

Como vemos, las transferencias han sido consideradas injustamente como las causantes del desequilibrio del fisco central, pasando por alto el análisis de otros factores que afectan considerablemente las finanzas nacionales.

Así mismo, debe quedar en claro que los ingresos totales que dispone el Gobierno Central son muy superiores a los Ingresos Corrientes de la nación y que sirven de base para liquidar las transferencias.

#### PEREZA FISCAL

Se argumenta que los municipios sufren de pereza fiscal pero si sus ingresos tributarios (municipios-departamentos) no han crecido es porque no se ha aprobado la Ley de Reforma Tributaria Territorial. Los ingresos tributarios de los municipios crecieron en términos reales así:

8% entre 1983-90

9% en 1993

10% en 1995

13% en 1996

Según el DNP entre 1995-1996 el impuesto predial en valores constantes creció el 15.7 y el 25.4%, el de industria y comercio el 10 y el 23.2% mientras las transferencias en el período 95/96 sólo crecieron el 6.2% también en términos reales encontrándose un mayor esfuerzo en los municipios no capitales que el de las grandes ciudades. La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación (en 1998 valen 2 billones 600 mil millones) es la fuente vital de financiación de la vida local; en los años 95-96 representó más del 50% del total de los ingresos municipales, isocrónicamente los ingresos tributarios propios de los municipios en sus presupuestos representan el 10% de su financiación local.

Una muestra tomada en 1995 en 871 municipios nos deja ver que sus ingresos tributarios significaron el 10.9% del total de los recursos totales (no se incluyó a Bogotá que representa la mitad de los ingresos tributarios del Consolidado municipal).

#### FUENTES DE FINANCIAMIENTO LOCAL

Pensemos: al desaparecer los fondos de cofinanciación, que representaban el 1% del PIB; podemos preguntarnos en ¿cuánto se afectaron los ingresos de los municipios? (Los mayores de 100.000 habitantes en apenas el 2.7 de sus ingresos; los de 50.000 a 100.000 en el 10.8% y los menores de 5.000 en el 11.3%). Los Fondos de Cofinanciación eran una de las fuentes de financiamiento local (1996), que sumados a sus ingresos tributarios, a sus ingresos no tributarios, a las Regalías (redujeron su participación dentro de la financiación municipal entre 1995-1996 pasaron del 8.4% al 5.6%), a la participación en los ingresos corrientes de la nación, al crédito y otras fuentes que representan el 100% de sus fuentes. Pero en materia de inversión la municipal ha crecido; pasó de 0.7% del PIB en 1987 al 1.1% en 1991 y al 1.8% del PIB en 1995 mostrando un crecimiento paralelo al de las transferencias.

#### EL AJUSTE FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL

En el Proyecto de Acto Legislativo, se contemplan límites al crecimiento de los gastos del Gobierno Central, siendo uno de sus objetivos la recuperación del equilibrio fiscal y así promover la actividad privada.

Esto es muy importante porque la contribución al ajuste económico es de todos, tanto las regiones como el gobierno. Finalmente, el Gobierno está dando ejemplo. Incluso, es bueno ver que el ajuste del Gobierno va a ser mayor a lo que se le pide a las regiones porque el gobierno se mantiene en inflación proyectada más 1.5% mientras que las transferencias a las regiones lo harán de la manera explicada anteriormente.

El presente proyecto tiene en cuenta la situación real del país concerniente al conflicto en que vivimos, por lo tanto se exceptúa del proyecto los gastos decretados bajo los estados de excepción.

#### LA APUESTA DEL GOBIERNO

Detrás de este Acto Legislativo el Gobierno está previendo que la economía va a crecer. Para que la apuesta tenga probabilidades, esto supone a la vez que hay un ajuste fiscal. ¿Cómo funciona todo esto?: la economía crece, y como el gasto del gobierno y las transferencias no van al mismo ritmo, se genera un "ahorro", que se dedica a llenar el déficit fiscal y a bajar el terrible nivel de endeudamiento en que estamos; esto significa que bajan los intereses y el impacto de la deuda en las finanzas.

Hay que reconocer que es una apuesta arriesgada. Si la economía no crece, la nación mantiene su obligación de transferencias creciendo en términos reales, independientemente del crecimiento económico y los ingresos.

#### LA CONCERTACION DE ESTE PROYECTO

La Cámara ha sido informada por el Gobierno que las propuestas son producto de un proceso de concertación. En primer lugar, el Presidente de la República citó el pasado mes de junio a una Mesa de Trabajo sobre las transferencias de recursos a las Entidades Territoriales, con el fin de desarrollar dicho tema.

A esta mesa asistieron miembros del Gobierno Nacional, la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos y algunos honorables Congresistas de las Comisiones Terceras de Senado y Cámara. Así mismo, asistieron representantes de los partidos políticos liberal y conservador y del Movimiento Sí Colombia; de los gremios privados como fue el caso de la ANDI y Fenalco, de ASCUN y académicos e investigadores de reconocida experiencia en el tema de la descentralización y las finanzas públicas.

Con posterioridad a dicha concertación, tanto en el debate que tuvo lugar en la honorable Comisión Primera del Senado, como en la Plenaria, los honorable Senadores tuvieron la oportunidad de discutir y debatir el proyecto, mejorándolo sensiblemente y llegando al Texto Definitivo que se aprobó en la plenaria del 15 de noviembre.

#### ACCIONES QUE PROPONE LA CAMARA:

Para que este acto tenga los resultados esperados, no podemos limitar la acción a su sola aprobación, además de lo anterior se precisa de otras medidas de distintas esferas del gobierno, así:

- Reforma al Régimen tributario de los entes territoriales;
- Manejo de costos de Salud y Educación;
- Reforma de la Ley 60 de 1993, contemplando entre otros los siguientes criterios:

C.1. Lo que determine la ley para inversión obligatoria debe ser asignada libremente por la

entidad territorial. Es muy importante confiar en la democracia local y permitirle que, a manera de ejemplo, con las transferencias se pueda invertir en proyectos productivos de sustentación alimentaria en zonas rurales y generación de empleo en general.

C.2. Se debe estimular y premiar el esfuerzo y la eficiencia fiscal.

C.3. Los recursos del Sistema General de Participaciones deben distribuirse teniendo en cuenta, entre otros factores, la población pobre y marginada que debe atenderse. (Ser flexibles también al analizar la movilidad de población por efectos del conflicto, en especial la atención al fenómeno del desplazamiento).

d) Que parte de las transferencias deben ser destinadas por ley al cubrimiento del pasivo pensional y prestacional de las entidades territoriales.

#### ¿LA DECISION ES POLITICA?

La respuesta es SI, la decisión es política.

#### BOGOTA

Conviene analizar el caso de Bogotá frente a una posible disminución de recursos por transferencias.

Bogotá sigue manteniendo características de centralismo económico, social y político. Así, Bogotá concentra gran parte del sistema financiero, la actividad industrial, las sociedades de economía, y produce gran parte del valor agregado, como también una tributación bastante alta para la Nación.

En el Plan de ordenamiento Territorial de Bogotá se resalta que Bogotá, además de concentrar las funciones de metrópoli nacional, constituye el centro de la región con mayor dinamismo demográfico, económico y urbano en el país. En consecuencia, el ordenamiento del territorio Distrital se debe enfocar desde su condición de centro nacional y regional, por lo que su infraestructura, equipamiento funcional y servicios adquieren una escala y dimensión distinta a la estrictamente urbana y no se circunscriben exclusivamente a las demandas de la población residente.

La primacía demográfica de Bogotá se da desde 1938 con tasas más altas que el promedio nacional, siendo la mayor concentración de población del país. De los últimos 30 años, 1964-1993, la ciudad incrementó considerablemente su participación en el total de la población colombiana, pasando de 9,71% a 14,56%, mientras que las tres ciudades que le siguen en importancia mostraron apenas un ligero crecimiento en su participación (Cali pasó de 3,6 a 4,9% y Medellín pasó de 4,4 a 4,8% y Barranquilla de 2,8 a 2,9%). A su vez, los índices de crecimiento de población indican que las diferencias pueden ampliarse, pues la tasa estimada para Bogotá en el año 2000 (2,29%) es superior a la de Medellín (0,64%) y a la de Cali (1,31%) y Barranquilla (1,15%).

El desarrollo informal, ha sido permanente en las dos últimas décadas localizándose en las

áreas periféricas con carencias de servicios públicos, condiciones de inestabilidad del suelo, altas pendientes y ausencia de zonas verdes. En 1998 la ocupación de la ciudad por asentamientos en condiciones ilegales correspondía a 5.907 hectáreas (18% del área urbana actual), donde vivía el 26% de la población de la ciudad (aproximadamente 1.5 millones).

Esta condición ha hecho que las nuevas zonas urbanas nazcan, con deficiencias que deben ser superadas en el futuro. Esta precariedad es más aguda en los equipamientos de escala zonal: la malla vial, las zonas libres y recreativas, los equipamientos educativos y de salud, cultura y bienestar social, entre otras.

Según el documento "Ajuste fiscal y sistema de transferencias: Serias repercusiones de un análisis incompleto, de la Secretaria de Hacienda de Bogotá", en 1998 los bogotanos le pagaron a la Nación 7.6 billones de pesos por concepto de renta, IVA, y aranceles; de estos recursos, sólo el 8% fue transferido al Distrito mediante el Situado Fiscal y la Participación de los Ingresos Corrientes de la Nación. El 92% restante se puede interpretar como la transferencia que Bogotá le hace a la Nación, lo cual quiere decir que cada bogotano le transfiere al país 1.2 millones de pesos.

La inversión en salud y educación para los bogotanos, ahora responsabilidad total del Distrito, debe ser financiada con dichas transferencias, lo cual es insuficiente y está afectando considerablemente el presupuesto Distrital, pues el crecimiento de la demanda por servicios de salud y educación pública ha sido muy superior al crecimiento de la oferta al momento de transferir las responsabilidades y en segundo lugar, a la problemática social de desempleo y migración en continuo aumento. Si a esto se le suma el hecho de mantener las transferencias en el mismo monto real del año 2001, para el 2007 el Distrito tendrá un déficit en inversión de estos sectores de \$ 1.1 billones de 1999.

Considerando la problemática de Bogotá en gran parte generada por las migraciones de las diferentes regiones del país por un proceso de paz inconcluso, la capacidad para generar empleo y riqueza para la Nación pues el Producto Interno Bruto de Bogotá representa la cuarta parte del PIB total, y por los efectos multiplicadores de la inversión por el número de personas que intervienen, una disminución en transferencias afecta negativamente su economía con repercusiones a nivel nacional.

Por lo anterior, la Capital merece la atención especial del Congreso de la República y del Gobierno Nacional.

#### MODIFICACIONES PROPUESTAS POR LOS PONENTES A LA COMISION PRIMERA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES

Los siguientes son los cambios que, con el fin de enriquecer el proyecto, le sugerimos se le debe hacer al texto aprobado por la plenaria del Senado:

En el inciso tercero del artículo 2 se identificó más claramente los servicios a cargo de las entidades territoriales y se incluyó la frase que le da especial atención a los niños.

En cuanto a los criterios para distribución del Sistema General de Participaciones, proponemos que se elimine el c) comunidades indígenas, dado que en el inciso segundo del artículo 2 ya se menciona el tema de los resguardos indígenas. De otro lado, proponemos que se introduzcan dos nuevos criterios, uno de pobreza relativa y otro de eficiencia.

Una de las razones por la cual se propone incluir como criterio de distribución el de pobreza relativa, corresponde a la necesidad de contar con un mecanismo efectivo que permita que la asignación de las participaciones a las entidades territoriales cuente con una distribución progresiva, que permita considerar las necesidades o el estado de pobreza de las entidades territoriales.

Hoy en día, la pobreza relativa es uno de los indicadores que permite obtener los resultados más progresivos, en razón a que compara las necesidades de la población de un determinado municipio con relación al promedio del país, asignando mayores recursos a los municipios que más disten del promedio nacional; de tal forma que los recursos asignados aseguran una distribución equitativa de la participación.

Por lo anterior, el criterio de pobreza relativa resulta importante como el criterio de asignación que permite que el sistema general de participaciones de las entidades territoriales sea altamente progresivo y permita que esta reorientación contribuya a la reducción de la pobreza en aquellas entidades territoriales con mayores necesidades insatisfechas.

De otro lado, es evidente que se debe aprovechar esta oportunidad para introducir en los criterios de distribución incentivos para (i) manejar la diversidad de situaciones, (ii) premiar el logro de objetivos explícitos que el sistema general de participaciones para las entidades territoriales está dado por la necesidad de eficiencia y (iii) asignar recursos articulados con el mejoramiento de los resultados.

Resulta importante introducir en el diseño del nuevo esquema un criterio que permita asignar los recursos en función de esfuerzos efectivos y de resultados, de tal manera que se otorguen más recursos a las entidades territoriales con mejor desempeño y resultados.

Por esta razón el criterio de eficiencia permitirá premiar e incentivar a las entidades territoriales a hacer un uso más adecuado de los recursos transferidos tanto en lo fiscal como en lo administrativo.

Las variables de asignación por eficiencia buscan estimular a las entidades territoriales que realizan esfuerzos administrativos y/o fiscales, de tal forma que no solamente en los criterios de distribución premien los de equidad, ya que ello desestimularía a las entidades territoriales que hacen esfuerzos de racionalización en el uso de los recursos y maximización de benéficos sociales e incremento de los niveles de recaudo y reducción en los gastos de funcionamiento.

En cuanto al parágrafo transitorio del artículo 2, se modificó la fecha de presentación de la ley que regula la organización del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales cambiando la frase "dentro del primer mes" por "a más tardar en el primer mes".

En cuanto al artículo 3, se define con mayor precisión, cuales son los gastos a los cuales pueden asignar los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta hasta un 15% de los recursos que se definan por concepto del Sistema General de las Participaciones de las Entidades Territoriales.

Finalmente, se elimina el artículo 4 por medio del cual se creaba el Fondo de estabilización de las transferencias territoriales. Dicho artículo se elimina por dos factores a saber: el primero de orden constitucional en el sentido que es una materia nueva introducida por la honorable Plenaria del Senado al proyecto debatido y aprobado en la honorable Comisión Primera del Senado.

Uno de los objetivos de este proyecto de Acto Legislativo es la necesidad de generar un ahorro fiscal que permita restablecer el orden fiscal y económico. Al crearse un fondo de estabilización, se estaría abriendo la puerta para que dicho ahorro no se materializase, modificándose así la esencia misma del Sistema General de Participaciones, aspecto que nunca fue considerado por la honorable Comisión Primera del Senado.

La segunda razón es de orden económico y se deriva del hecho de que la fórmula propuesta en el presente Acto Legislativo, hace redundante la existencia de un Fondo de estabilización de transferencias en el sentido en que dicha fórmula garantiza un crecimiento real, estable y creciente a las transferencias, eliminando así la volatilidad existente en la actualidad.

#### **Proposición con que termina el informe**

Por todo lo anteriormente expuesto, los suscritos ponentes se permiten rendir informe de ponencia para dar primer debate al proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2000 Senado, 120 de 2000 Cámara, "por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política", en cumplimiento del honroso cargo de la Mesa Directiva. En consecuencia rogamos a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000 Senado, 120 de 2000 Cámara, en los términos expuestos, de acuerdo con el pliego de modificaciones anexo.

Ponentes:

Antonio José Pinillos, Luis Fernando Velasco, Rafael Antonio Flechas, José Darío Salazar y William Sicachá.

Señor Presidente, ha sido leído el informe de ponencia.

#### **Presidente:**

Iniciamos, en consecuencia el debate del proyecto. Ofrecemos la palabra en primer lugar a sus ponentes (doctor Luis Fernando Velasco). Voy a dar de todas formas prioridad en la presentación del proyecto a los ponentes; inmediatamente terminemos con ellos, sigue usted doctor Ramos.

#### **A continuación el doctor Luis Fernando Velasco (Ponente):**

Honorables Congresistas, la ponencia básicamente expone unos criterios políticos por parte de los señores comisionados, por el doctor Joaquín Vives, para que hiciésemos el estudio de este proyecto de acto legislativo.

Y no vamos a hacer una gran discusión filosófica, porque es que estamos de acuerdo filosóficamente con lo expresado por la Federación Colombiana de Municipios, de concejales, por la CUT, por Fecode, por el doctor Jaime Castro. O sea, ¿quién es enemigo de la descentralización? Nadie.

Segundo, para nosotros es clarísimo que las transferencias que han venido recibiendo las regiones no son las causantes del hueco fiscal de la nación, eso es claro; son otros los elementos que han pesado más. Pero si analizamos las finanzas de la nación en los últimos años —a mí, particularmente, y a los compañeros de ponencia—, sí nos preocupa el futuro de la Nación.

¿Y por qué nos preocupa el futuro de la Nación? Porque claro, el 42% del gran esfuerzo que vamos a hacer los colombianos para recoger unos recursos para una reforma tributaria, para seguimos endeudando, inclusive, no se va a ir en inversión social; se va a ir en pago de deuda. Claro, es completamente cierto.

Pero el debate es: nos quedamos simplemente denunciando que entre seguridad, justicia y deuda, nos estamos comiendo qué se yo el 70% del presupuesto nacional, o hacemos algo para que cada uno desde su sector le aporte a solucionar el problema fiscal de la Nación.

El problema fiscal de la nación, si en los próximos años no tiene una solución, va a volverse contra todos y va a terminar devolviéndose también contra los entes territoriales. Porque un gobierno central desfinanciado, es un gobierno central que no va a tener recursos no sólo para entregarle a los entes territoriales, sino para apoyar otro tipo de inversión social.

Para que hagamos el debate sobre cómo vamos a continuar transfiriendo recursos a los entes territoriales es bueno que sepamos cómo hemos venido transfiriendo recursos a los entes territoriales.

Básicamente los entes territoriales tienen dos fuentes grandes de financiamiento por parte de la nación.

Una fuente: situado fiscal. ¿A quién llega el situado fiscal? Departamentos y Distritos. Entendiendo que Bogotá tiene un tratamiento diferente al que puede tener Cartagena,

Barranquilla y Santa Marta, porque Bogotá se considera como si fuese un departamento, para estos efectos.

Y la otra participación, es la participación de los ingresos corrientes de la nación. ¿A quiénes llegan estos ingresos corrientes de la nación? Ingresos corrientes de la Nación: a los municipios. ¿Qué hemos hecho nosotros? En el situado fiscal, hemos ido creciendo —los datos por favor— en el 95 del 23.5 a hoy, podemos decir, un 24.5

Pero en la Constitución del 91, iniciaron los municipios participando de los ingresos corrientes de la Nación —la cifra exacta, Juanita, usted que es ¿estudiosa?— el 16, hasta llegar al 22 que tenemos hoy y que va a ser el máximo crecimiento que van a tener, porcentual, los entes territoriales.

Entonces, primera claridad: por mandato constitucional en el 2001, vamos a llegar al tope total de crecimiento que pueden tener los entes territoriales en la participación de los ingresos corrientes de la Nación.

Cuando ustedes veían el cuadro del doctor Castro, que es un cuadro interesante, y claro, reflejaba un crecimiento muy importante porque partíamos de 1995 —él trajo el cuadro en 1995— diciendo que:

En el 95 el situado fiscal era 1.9 billones y los ingresos corrientes, eran 1.2 billones; lo que nos da 3.1 billones. En el 95.

¿Qué pasaba en el 2000? —era el cuadro que él nos hacía— y nos decía que en el 2000 llegábamos a 8 billones. O sea, sumando situado fiscal más ingresos corrientes, 8 billones.

A mí se me ocurrió hacer un primer cálculo, y lo quiero compartir con ustedes. Miren:

En el 95 —cuadro del doctor Castro—. El situado fiscal se calculaba sobre el 23.5% de participación en los ingresos corrientes de la Nación; claro, nosotros hoy en el 2000 lo tenemos que calcular en un porcentaje superior, por mandato constitucional, en el 24.5. O sea, y no vamos a poderlo hacia adelante seguir calculando con un porcentaje superior porque hasta ahí llegamos, o sea, llegamos al tope.

Y en los ingresos corrientes era más dramático, muchísimo más dramático, ¿por qué? porque este 1.2 billones era el 15% de la participación en los ingresos corrientes de la Nación y no el 22% que es tope al que vamos a llegar ya.

Se me ocurrió a mí hacer un ejercicio de matemáticas muy sencillo, para los que saben de matemáticas; realmente no lo hice yo, pedí que me hicieran rápidamente ese ejercicio de matemáticas.

Primero: que me convirtieran este 1.2 que es el 16%, en el 95 como si este 1.2 fuera no el 16, sino el 22%; para que más o menos nos niveláramos a ver si realmente es que ha crecido, como él dice que han crecido las transferencias.

Y este 1.9 que me lo convirtiera de participar en un 23.5 en un 24.5 y me da unos datos bien interesantes: me dice que si en ese entonces, en

el 95, hubiésemos llegado al tope máximo lo que realmente hubiese pasado es que no sería 1.9 billones el situado fiscal, sino 2.1 billones.

Y que la participación en los ingresos corrientes de la nación no hubiese sido 1.2 billones, sino —oigan la cifra— 1.7 billones. De manera que la base, de ese año, a cambio de ser los 3.7, hubiere sido superior, e hice otro cálculo:

¿Estamos en el 95, no ¿cierto? y al 95 lo convierto yo en el tope máximo de situado fiscal; y lo convierto en el tope máximo de participación en los ingresos corrientes; y hago un ejercicio con la inflación de este año. Que es baja en comparación a inflaciones del 19 y 20, que tuvo Colombia, de dos dígitos, estamos llegando a una inflación de casi un dígito, Ministro. Y me da un dato muy interesante.

Me dice que en el 95 realmente las transferencias que le pasó —a pesos reales, estos son pesos de 1995— las transferencias que le pasó la nación a los entes territoriales no son 3.1 billones de pesos, sino —oigan esta cifra— 7.3 billones de pesos.

Entonces, el primer cruce que tenemos que hacer frente al cuadro que plantea el doctor Jaime Castro, no es que en el 95 estábamos nosotros con 2.6 billones, que era una cifra falsa; la cifra real era 3.1 billones. Y a precios reales, a pesos de hoy 7.3 billones.

No es que pasamos de 2.6 billones a 8 billones de pesos, que sería lo de este año; no señores. El real crecimiento en pesos reales es de 7.3 billones a 8 billones. No hay una gran aceleración. Además, honorables Representantes, quiero llamar a la siguiente reflexión:

¿Qué pasó y qué le pasó a la economía colombiana en el 95, 96 y 97? La economía colombiana creció y evidentemente de ese crecimiento participaron los entes territoriales.

¿Qué le pasó a la economía en el 98 y en el 99? En el 98 y en el 99, inclusive en el 99 tuvo un crecimiento negativo y eso es lo que alerta a la nación en el conjunto de sus finanzas, y también tiene que alertar a los entes territoriales sobre la participación que ellos van a tener para hacer inversión social que evidentemente es para hacer inversión social, sobre unos ingresos corrientes que así como pueden crecer en términos reales, pueden decrecer.

Yo les pido que todos ustedes hagan una pequeña reflexión:

A ustedes los visitaron los alcaldes hace seis meses. Aquí está la doctora Ismanda, y encabezado por ese prohombre del descentralismo que es el doctor Gilberto Toro, hicieron una marcha gigantesca al Ministerio de Hacienda a pedirle a señor Ministro de Hacienda, que les reliquidara las transferencias; eso es cierto o no es cierto.

Y lo vimos hace ¿cuánto Ministro? tres meses, hace tres meses.

¿Por qué? porque cada vez que se liquidaba la transferencia, nosotros aprobamos un proyecto de ley que se llama presupuesto y calculábamos un crecimiento de la economía que

dijimos que en el 99 iba a crecer 2 puntos y terminó no sólo creciendo, sino que terminó decreciendo 4.3.

Nosotros proyectamos la participación de los municipios con base en un crecimiento de 2 puntos y le mandamos una carta —perdón, nosotros no— Hacienda y Planeación.

Señores alcaldes, hagan su presupuesto y como nosotros creemos que va a crecer 2 puntos la economía, nuestros ingresos van a estar en tantos recursos; de manera que el 21.5% de la participación en esos ingresos es de tanta plata.

Y tuvimos que mandarle otra carta en octubre o en septiembre:

Señores alcaldes, la economía se nos cayó, se nos cayó.

A usted, alcalde de Padilla, —tengo el dato aquí doctor Oswaldo porque estuvimos haciendo la cuenta cuando lo visité con el alcalde de Padilla— a usted alcalde de Padilla, le dijésemos que en las transferencias usted proyectara (2 mil doscientos millones de pesos.) 2 mil 200 millones de pesos.

Doctor Jesús Ignacio, en septiembre Hacienda le dijo: No, usted ya no puede ejecutar 2 mil 200 millones, porque los ingresos se cayeron en términos reales; de manera que, alcalde, en septiembre le mandamos a decir que ya no son 2 mil 200 millones, sino que tiene que amoldar su presupuesto a mil 700 millones.

Qué hace un ente territorial, que en septiembre —los que fuimos alcaldes lo sabemos— uno tiene proyectado un presupuesto, uno ha contratado una gente, uno ha contratado unas obras, uno ha planeado un gasto y especialmente los pequeños municipios en donde el peso de las transferencias puede llegar a ser del 50 y hasta del 99% de los ingresos de esos municipios particularmente de los municipios con resguardos, un cambio en las reglas de juego, en las proyecciones, un golpe a la economía nacional va a significar un verdadero golpe a la descentralización, como la que tuvieron que vivir este año que tuvieron que ajustar sus presupuestos de una manera dramática.

Y ustedes me dirán bueno, y entonces ¿qué vamos a hacer? El gobierno hace una propuesta. En ¿qué consiste la propuesta del gobierno? y la propuesta es para que la debatamos, para que la estudiemos.

¿Básicamente los municipios participan de qué?

Por situado fiscal participan los departamentos y los distritos de parte de los ingresos corrientes de la nación. ¿De qué parte? de 24.5 máximo.

¿Para qué? Para salud y para educación.

Y los municipios, ¿cómo participan de los ingresos corrientes de la Nación? De un porcentaje de esos ingresos corrientes. Vamos a explicar, si no hacemos nada, ¿qué pasaría? Los municipios seguirían participando de 2001 en adelante del 22% de los ingresos corrientes de la nación. Escenario no hacemos nada.

Desde el 2001 los municipios participan del 22% –2001, ¡ah! perdón, sí– del 22% de los ingresos corrientes de la Nación. Los departamentos y los distritos participan del 24.5% de los ingresos corrientes de la Nación, llamado situado fiscal, para educación y salud; distritos y departamentos.

Y de aquí en adelante, si no hay ninguna modificación, lo que vamos a hacer simplemente es esperar cómo le va a la economía para que definiendo cómo le va a la economía, la gente va a saber qué va a recibir.

Yo les hago una pregunta, honorables Representantes, porque a mí, entre otras cosas les voy a confesar otra cosa; a mí el proyecto me parece una apuesta muy alta, Ministro, para la nación. Usted es muy optimista; ¡usted es muy optimista porque, claro! si le sale la apuesta al Ministro –que les voy a explicar a qué le apuesta el Ministro– la Nación va a hacer un ahorro; pero si no le sale, la nación puede quebrarse; o hay que hacer rápidamente algo, una reforma tributaria, doctora Nancy Patricia, o algo para que no se quiebre. Yo les hago una pregunta, honorables Representantes:

Este es el tope al que llegaríamos en el 2001, no ¿cierto? Ustedes creen, para que la apuesta del Ministro funcione necesitamos que la economía crezca en un promedio igual o superior en los próximos 7 años a 3 puntos.

No podemos volver a tener decrecimiento ni crecimiento negativo; y lo acabamos de tener el 99 de casi 5 puntos. Miren la apuesta tan alta. Y ese crecimiento negativo de 5 puntos obligó a la nación a mandarle a decir a los municipios que la carta que le mandaron en diciembre ya no era válida, sino que por lo menos cada municipio tenía que reducir de su presupuesto, hacer recortes, por lo menos en un 25% de lo que le han dicho que iban a utilizar en transferencias.

De manera que si no hacemos nada, mantenemos el tope al que ya llegamos y de ahí en adelante si le va bien a la economía participamos más; si le va mal a la economía, tenemos que decirle al doctor Toro –si es que lo mantienen– que vuelva a hacer otra marcha, que vuelva a hablar con el Ministro de Hacienda para que les haga un crédito o se invente alguna manera de nivelarle los presupuestos que se hacen el año anterior; esa es la apuesta.

¿Qué propone el gobierno, a qué le apuesta el gobierno?

El gobierno propone inicialmente: no señores, no hagamos así, de alguna forma el gobierno propuso congelar; digámonos las cosas claramente. En principio propuso un congelamiento de las transferencias.

¿En qué consistía el congelamiento? Con una base que no incluía reforma tributaria, decía vámonos con los ingresos de 2001 y crezcamos simplemente con inflación, o sea, congelemos los ingresos corrientes. Vuelo y explico.

Yo le pido a los Congresistas mucha atención en esta fórmula que es la que el Congreso cambia, porque la liquidación que estaba ha-

ciendo el doctor Jaime Castro, es una liquidación con el anterior proyecto sin las modificaciones que introdujo, entre otros, Víctor Renán Barco en el Senado y los ponentes en la Cámara.

El gobierno nos decía: Cojamos una base; ¿cuál es la base? Ingresos corrientes de la nación en el 2001. Y con estos ingresos corrientes tenemos una cifra fija. Y vamos a crecer estrictamente inflación; inflación proyectada, ahora explico porqué es la diferencia entre inflación proyectada, inflación causada.

Entonces qué decía: si la cifra fija, por decir de alguna manera, era de 5 billones de pesos, partimos de 5 billones de pesos y hasta el 2007 vamos a crecer a un ritmo de inflación no importa qué pasa con los ingresos corrientes, no importa si se caen los ingresos corrientes, nosotros mantenemos la apuesta.

La apuesta era una apuesta muy débil; y ¿por qué era una apuesta muy débil? Porque el gobierno se la estaba jugando simplemente a mantener las cifras que le daban a cada municipio, en el 2001 mantenerla 7 años sin ningún crecimiento, porque todos ustedes saben que la inflación no es un crecimiento real; es, simplemente la pérdida del peso el año siguiente.

Oigan bien esto: lo que estaban proponiendo era una inflación proyectada. La inflación que proyecta la Nación siempre es menor por lo menos en 2 puntos que la inflación del año en que se está haciendo esa proyección.

Claro, porque hasta por constitución el Banco de la República tiene obligación cada año de bajar los índices de inflación.

Cuando el Gobierno Nacional plantea esto en el Senado –y eso hay que reconocerle a los Senadores– le dicen “no Ministro”, así no es; porque usted lo que nos está pidiendo es detener el crecimiento de las transferencias y mantenerlas en los mismos pesos al 2001 al 2007; vamos a negociar esto.

Se cambia la cifra. ¿Cuál es la base mediante la cual se van a calcular las transferencias de la nación a los entes territoriales con la nueva fórmula? Primero: Antes a los entes territoriales sólo se les transfería situado fiscal más participación en ingresos corrientes para los municipios. Eso llega a un tope del 24.5 en situado fiscal y de 22 en ingresos corrientes; de manera que la base de transferencias de ahí en adelante era el 46.5 de los ingresos corrientes de la nación. Y con esta cifra fue que hizo los cálculos el constitucionalista Castro. Nosotros decimos: no señores; así no es.

Primero, de alguna manera los municipios –y particularmente los departamentos y distritos más que los municipios– están recibiendo un aporte adicional, no constitucional, legal, para educación. ¿Cuál es ese aporte? El aporte es el Fondo de Compensación o crédito educativo, que es una suma cercana al punto 6.

De manera que comenzamos a subir la cifra para calcular la base. Ya no es el 46.5 máximo

ordenado por la Constitución, sino que vamos a calcularla en un 47.1; ¿sobre qué año? 47.1 sobre ingresos corrientes.

Claro, si calculamos este 47.1 sobre los ingresos corrientes de 2000, nos va mal. ¿Por qué nos va mal? Porque estamos aprobando una reforma tributaria que va a subir mínimo en 3.8 billones –si es el cálculo real, Ministro– los ingresos corrientes de la nación.

Y por lo menos, va a entrar 1.2 billones más de la renta que pagan las petroleras al país, porque esos recursos, la renta; yo no estoy hablando de las regalías, etc., no. Las rentas de las petroleras al país, eso es impuesto sobre la renta y eso es ingresos corrientes. De manera que nos la vamos a jugar con una base, que es la de 2001 en donde calculamos nosotros que por lo menos los ingresos corrientes de la nación van a crecer en un 25%.

Y con esta base ¿qué es lo que vamos a hacer? con la base de 2001 vamos a calcular el 47.1% de lo que reciba la Nación, termino en 2 minutos de explicar, la nación y obviamente ya ha quedado para sus preguntas y para que el honorable Congreso pueda tomar decisiones si así lo quiere.

Con el 47.1 ¿qué es lo que hacemos, honorables Representantes? Decimos que sacamos el 47.1 de los ingresos corrientes de la nación y lo convertimos en una cifra fija, en un monto fijo. Este monto fijo que es alto porque arrancamos en un año de un pico alto, año tras año le vamos a subir la inflación causada, no la inflación proyectada.

Y ¿qué diferencia inflación causada entre inflación proyectada? Por lo menos 2 puntos más, eso lo propuso el Senador Barco. De manera que, por ejemplo, si el próximo año la inflación va a ser 8 puntos, no calculamos sobre 8 puntos, sino sobre 10 puntos, que fue este año. Entonces, inflación causada más un porcentaje anual definido por la Constitución, arrancamos con 1.75 hasta llegar hasta el 2.5.

¿Para qué? Para que haya un doble crecimiento real; el crecimiento real de los puntos adicionales de la inflación causada contra la inflación proyectada y el 1.75 hasta el 2.5. Ustedes me preguntarán ¿bueno, y a qué le juega el gobierno central, porque de esto tan bueno no dan tanto?

A ¿qué le juega el gobierno central? A que si le funcionan las metas macroeconómicas, Colombia en los próximos años va a crecer a un ritmo superior de 3 puntos.

Y al crecer a un ritmo superior de 3 puntos, ahí sí cada punto adicional que crezca Colombia va a generar un ahorro para pagar el déficit; a eso le juega el Gobierno Nacional.

Pero si el Gobierno Nacional no concreta esas metas, quien pierde son las regiones. Yo termino diciendo, Congresistas, si estas cifras, si estos cálculos me demuestran que no son así, que no hay una apuesta, que van a perder las regiones, yo retiro mi firma de la ponencia.

Pero lo que no se puede hacer aquí en el Congreso es venir a hacer un discurso filosófico, pero sin cifras, apuntalar unas verdades que no son ciertas. No, vengamos y hagamos el debate con cifras y si hacemos el debate con cifras, nosotros le estamos apostando a seguridad económica de las regiones en los próximos 7 años. 7 años en los que yo particularmente creo que el Ministro es muy optimista y está creyendo que...

**Con la venia de la Presidencia toma la palabra el honorable Representante José Darío Salazar:**

Simplemente para aclarar que si no hay crecimiento en la economía nacional, quien pierde es la nación, doctor Velasco; si no hay crecimiento en la economía nacional quien pierde no son las regiones como usted lo dijo, sino la nación. Porque con esta fórmula las regiones quedan estabilizadas en su crecimiento permanente, están estables.

Si no hay crecimiento en la economía nacional, señor Ministro, quien pierde es la nación; no las regiones. Y esa es la bondad de la fórmula.

**Retoma la palabra el honorable Representante Luis Fernando Velasco:**

Señor Presidente, básicamente esto es lo que yo quería que ustedes supieran, con datos reales, con cifras ciertas, y ya bajo estos datos y bajo estas cifras sí podemos abrir el debate, señor Presidente.

**El Presidente ofrece el uso de la palabra al honorable Representante Gustavo Ramos:**

Después de haber escuchado muy atentamente en la audiencia que se realizó antes de iniciar el estudio de este proyecto, la verdad es que yo estoy convencido de la inquietud que tienen los representantes de Fecode.

De la inquietud que tienen ellos de que este es un propósito del gobierno de buscar un centralismo, es decir, aquí se está borrando con este proyecto de acto legislativo todo el avance de descentralización que se logró con la Constitución de 1991.

En términos más concretos. Lo que se quiere es regresar nuevamente a que se acentúe más el clientelismo; y el clientelismo ¿por qué?, como lo plantean con la nueva fórmula, yo veo que les toca, o nos toca los de las regiones, buscar sumarnos siempre a unas mayorías que el gobierno de turno arma para aprobar sus proyectos y precisamente dándole la posibilidad de unos recursos como en forma de dádiva a las regiones.

Honorables Congresistas, no vayan a cometer ese error de aprobar este proyecto así; estamos volviendo al pasado. Miren, yo veo que este Congreso realmente no quiere cambiar la forma como se votó en la Plenaria de la Cámara anterior la no aprobación de la apelación del proyecto que aquí habíamos solicitado, ¿cómo se hizo? firmaron 82 congresistas; y a la hora de votar no votaron sino 40.

Señor Ministro, con todo respeto, no es usted, es el sistema. Hubo llamadas de Palacio, de todas partes, para con pequeños cariños o pequeños halagos cambiaran la decisión; ahora, cómo será teniendo el gobierno central este poder de decidir directamente sobre los recursos para la educación y para la salud; como se volverá a ver nuevamente una ingerencia directa en las decisiones del gobierno en canje por el traslado de estas transferencias.

Realmente a mí me preocupa en la forma como está planteado.

Yo veo, de pronto, el sentido de buena fe del señor Ministro, del doctor Santos, lo que él quiere contribuirle a este gobierno de salir adelante en la parte económica, pero que quede claro que para mí es otra equivocación más del gobierno del doctor Pastrana.

Otra equivocación que se la va a cobrar el pueblo al Congreso, porque no es el gobierno el que va a responder ante las comunidades, ante los concejos, ante los alcaldes; es al Congreso al que van a responsabilizar de esta equivocación. No regresemos al pasado; pensemos lo que hoy se va a votar aquí.

El Representante Velasco en una forma hábil trata de dibujar lo que el doctor Jaime Castro explicó que a mí me parece que no está equivocado. Si hay una persona que en Colombia entienda el desarrollo constitucional, es el doctor Jaime Castro y él aquí lo ha hecho ver, con mucha razón, de que este proyecto no es bueno.

Yo no me explico cuál es la razón, el afán de ahogar más, de apretarle más el cuello a los entes territoriales; no me explico cómo se quiere hacer aquí. Como veo que hay unas personas que se van a retirar por unos compromisos y hay afán de votar este proyecto, yo termino con una proposición señor Presidente, que dice así:

**Proposición**

Primero. Preservar en su integridad lo expuesto en los artículos 347, 356, 357 de la C.P. y en consecuencia archivar el Proyecto de Acto Legislativo número 012.

Segundo. Discutir la problemática planteada aquí, temas como los criterios de asignación y distribución, los recursos de libre inversión, la creación de mecanismos de estabilización, etc., en el marco del análisis y de la reforma a la Ley 60, que eso sí se debe presentar en concertación con el Gobierno.

Y estoy seguro de que el Congreso a partir del año entrante le daría trámite ágil a la reforma de la Ley 60, que ahí es donde debe estar precisamente la solución que está buscando el gobierno.

Pero no devolvamos atrás, lo reitero nuevamente, el avance que hicieron los constituyentes de 1991, de buscar una descentralización de los entes territoriales y de buscar una descentralización de los recursos sin buscar mecanismos diferentes a lograr unas mayorías manipuladas

en el Congreso por el Ejecutivo de turno, para volver casi a lo anterior, a los auxilios, que cada región que tenga más peso pueda decidir. Gracias señor Presidente.

**El señor Presidente ofrece la palabra al Ponente, honorable Representante William Darío Sicachá:**

Gracias señor Presidente, es simplemente para lo siguiente: este tema es muy importante, es de gran trascendencia, tiene que —en mi consideración y creo que a consideración de todos los ponentes— volver a ser concertado con los nuevos alcaldes y los nuevos gobernadores, porque según veo ya los otros se trastearon. Y los que realmente van a tener que manejar todo este cambio constitucional, son los nuevos que comienzan en enero.

Y, además, tenemos que escuchar las diferentes razones de los diferentes sectores; por lo tanto el compañero, obviamente, primero escuchando a los compañeros que de pronto no están de acuerdo, sometamos después de dar el uso de la palabra a ellos a votación el articulado y dejamos para una mayor discusión en el mes de marzo a junio; y, sobre todo, hacer del mes de enero a marzo unas grandes audiencias públicas a nivel nacional para que saquemos un proyecto que atempere a la opinión.

**El Presidente ofrece la palabra al honorable Representante Rafael Romero Piñeros:**

Gracias señor Presidente, simplemente para una pregunta para el señor Ministro. Yo tengo una preocupación en cuanto al cambio de recursos que se pasen de la oferta a la demanda y específicamente en un punto:

En los recursos de salud. Excusen mi ignorancia en temas económicos, yo sé que la gran mayoría de postulados que se aplican a una economía de mercados se pueden aplicar a la salud y en eso no tengo ningún reato en reconocerlo.

Pero, en salud, el costo marginal no es el mismo, la utilidad marginal no es la misma. Es un bien meritario. La demanda muchas veces es inelástica. Entonces, ese paso como se está haciendo en el situado fiscal de cambio de recursos de la oferta a la demanda es supremamente peligroso y es lo que tiene a muchos de los hospitales actualmente en crisis.

Me preocupa, por ejemplo, que en el plan nacional de desarrollo se estrenó la conversión del 35 al 60% de oferta a demanda; y ahora se cayó, ese plan nacional de desarrollo, no sé cómo va a pasar. Y aquí sí me preocupa que teniendo una cobertura que no llega a más del 50%, o sea, que tenemos el 50% de la población de vinculados cambiar totalmente los recursos de oferta a la demanda, me parece un riesgo.

Aquí, en salud, la ineficiencia del mercado es más común que en otros mercados; luego, esto sí me parecería un golpe a la descentralización en salud. Yo quisiera señor Ministro que usted me contestara este tema puntual. Muchas gracias.

**El Presidente ofrece la palabra al honorable Representante Antonio Navarro Wolff:**

Gracias señor Presidente, yo voy a presentar una proposición de archivo del proyecto, entendiendo pues que (hay una sobre la mesa) bueno, muy bien, lo que pasa es que no me gusta esa que además de presentar el archivo propone hacer otras cosas, me parece que no corresponde a las decisiones que tenemos que hacer aquí.

De manera que eso no importa, lo cierto es que quiero abusar de manera sumamente breve mis argumentos, porque sé que las decisiones de primera vuelta de reformas constitucionales obedecen a la misma lógica que obedecían antes las órdenes de captura. Una orden de captura no se le niega a nadie, un voto a favor de un acto legislativo en primera vuelta no se le niega a casi nadie.

Entonces, pues quiero plantear mi punto de vista de una manera muy breve porque los argumentos que yo tengo, naturalmente son distintos de los otros que se han expresado en el apoyo al archivo. Me parece que hay que decir algunas verdades:

Primera verdad, no es cierto que en peso reales, en pesos constantes se vaya a disminuir las transferencias a las entidades territoriales; eso no es cierto. Y, sin embargo, estoy a favor del archivo.

Pero no porque se vayan a disminuir en pesos constantes, en pesos reales, no solamente constantes sino reales, los ingresos a municipios y departamentos por vía de participación en ingresos corrientes de la Nación al situado fiscal, sino porque el gobierno está proponiéndole a las entidades territoriales que hagan el negocio de las viudas.

Las viudas juegan siempre a lo seguro, que su platica se mantenga, que aumente tal vez un poquito, pero las viudas no hacen apuestas de que pueda aumentar al doble, porque es peligroso. Bueno, aquí la posición del peligro de algún modo, digamos, la ha asumido el Gobierno Nacional porque sabe dos cosas:

La primera cosa que sabe es que el monto total de los ingresos corrientes de la nación esté en su casi peor momento. Tenemos la peor crisis económica de la historia del siglo, bueno ya se acabó el siglo 20, digamos de los últimos 100 años.

Dirán bueno, pero le vamos a meter para el cálculo esta reforma tributaria que viene. Es lo primero, de todas maneras aun con esa reforma tributaria nunca había habido una crisis económica recia y por lo tanto los ingresos corrientes de la nación nunca habían sido —digamos— tan bajos relativamente.

Entonces partimos del momento de menores ingresos corrientes de la Nación.

Y, segundo, se está jugando unas perspectivas que no tienen pierda; claro que la economía va a crecer, las probabilidades de que no crezcan son mínimas. Hasta este año que ha sido tan malo, ya está creciendo 3%, porque sí que estamos arrancando del sótano.

Entonces de los sótanos en el 90 o 95% de los casos se sale.

El negocio que no es de las viudas y que es el que deberían tener las entidades territoriales, es el de mantener el esquema que hay en los artículos actuales de la Constitución, donde dice “compartamos el riesgo”.

Si no crecemos, pues todos dejamos de recibir dinero; si sí crecemos, pues nos repartimos, digamos, 47, 53%, ese crecimiento. Eso me parece más sensato para las entidades territoriales y por eso prefiero la fórmula de la Constitución del 91, sencillamente por eso.

Pero, además de eso, añoro el proyecto que tiene cosas como éstas: que puede que sea un propósito, pero es un propósito importante. El situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado.

Eso es un propósito a favor de la educación y de la salud constitucional, eso desaparece en el articulado, por lo menos hasta el 2008 desaparece; será después del 2008 y eso quién sabe porque no queda así.

Además, en esa redacción que finalmente es una muy buena ponencia en su parte —digamos— de análisis, aunque no de mi gusto en la parte de propuesta de conclusiones, ¿cierto? —muy buena, quiero felicitar a los ponentes, esta es una muy buena síntesis de lo que es la reforma— meten cosas como esta, por ejemplo:

No se podrá descentralizar nuevas competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas; quiere decir que las que ya están descentralizadas sí tienen los recursos fiscales, yo lo dudo. La realidad nos está mostrando que eso no es cierto. Al aceptar ese texto constitucional ya estamos diciendo que sí hay recursos suficientes hoy en la descentralización; yo lo dudo.

Y además en toda esa pelea por la educación, constitucionalizan los derechos de la nación a rajatabla en dos artículos. Y toda esa discusión que hay sobre si los maestros departamentales sí, no y cómo se van a manejar, aseguran los derechos de la nación totalmente y a nivel constitucional.

Aceptamos que en el primero de los artículos, el 347, entiendo, la nación acepta un ajuste importante; nos gusta que desaparezcan los distritos, esos que aparecen al calor de ciertas mayorías, para que esas ciudades tengan plata por dos lados: como departamento y como distrito. Eso, con todo respeto por nuestros amigos de la Presidencia de la Comisión, eso es injusto; y en el proyecto desaparece, eso me parece bien.

De manera que digamos que el proyecto no es el diablo, no es Belcebú, pero es mejor el que tenemos ahora. Y como es mejor el que tenemos ahora, por eso solicito muy cordialmente el archivo del proyecto que está a nuestra consideración. Gracias.

**El Presidente concede la palabra al honorable Representante Javier Ramiro Devia:**

Gracias señor Presidente, era con el fin de que los ponentes me resolvieran una duda que tengo sobre la redacción de un artículo.

El artículo como viene en el texto que se nos presenta de Senado y ellos hacen alguna mención, dice que (el 356) dice: salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley a iniciativa del gobierno fijará los servicios a cargo de la nación y las entidades territoriales; defiere a la ley, ¿cierto?

Pero en el tercer inciso establece que las entidades territoriales destinan los recursos del sistema general que se crea solamente para salud y educación.

Me gustaría que se modificara la redacción en segunda vuelta con el objeto de que quede mayor claridad de que la nación no se desliga totalmente de los recursos de salud y educación; porque tal como está redactado el artículo, podría prestarse a esa equivocación.

**El Presidente concede el uso de la palabra al honorable Representante Jesús Ignacio García Valencia:**

Muchas gracias señor Presidente, yo quiero comenzar muy brevemente por felicitar a los señores ponentes porque la verdad es que hicieron un trabajo extraordinario, de mucha densidad conceptual, hasta el punto que yo iba leyendo la ponencia y pensé que ella iba a concluir con una proposición pidiendo el archivo del proyecto.

Porque ahí comienzan explicando muy claramente que las transferencias no son las causantes del déficit fiscal, que no es cierto que haya habido pereza fiscal por parte de los municipios; en fin, comienzan dando toda una serie de argumentos que están indicando que en realidad de verdad, las transferencias no están vinculadas al mal que hoy está padeciendo la nación del gran déficit fiscal.

Pero, allí también encuentro un interrogante que va a ser la base de la decisión que yo voy a adoptar en relación con este proyecto de acto legislativo. Los Representantes dicen: la decisión es política; y concluyen: sí, es política.

Y claro que esto es una decisión de carácter político porque de todas maneras, el gobierno lo que pretende con este proyecto de acto legislativo es obtener unos recursos que le ayuden enjugar el déficit fiscal; y esos recursos de alguna parte tienen que salir; y van a salir precisamente de lo que estaba destinado en el sistema actual para que fuera transferido a las entidades territoriales.

Entonces creo que no nos podemos engañar, o sea, esa es la filosofía que asiste a esa reforma. Pero como las decisiones políticas se tienen que tomar en virtud de criterios de oportunidad y conveniencia, creo que este proyecto no es lo más conveniente para las entidades territoriales; porque la verdad, es que querámoslo o no, hoy día en la actual Constitución hay unas

reglas muy claras, unas reglas que ya están decantadas en relación con lo que es el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

Con este proyecto, todo ese sistema; todas esas reglas desaparecen. Y se está creando un nuevo sistema que tiene que ser regulado por una nueva ley. Y a mí precisamente me preocupa mucho que desmontemos todo este sistema que ya sabemos cómo funciona para crear uno nuevo que no tenemos en este momento la certeza de cómo se va a concebir y de qué manera puede influir en las transferencias que vayan a obtener los departamentos para aplicarlos a lo que hoy es situado fiscal en materia de educación y salud, y las transferencias que van a ir a los municipios para otros rubros de inversión social incluidos también esos.

Entonces, a mí, sinceramente, se me abre un gran interrogante cuando veo que me van a cambiar el sistema y no sabemos cómo va a quedar, doctor Navarro. Y la verdad es que mis compañeros me tienen que perdonar, pero yo no creo mucho en las decisiones de este Congreso y, sobre todo, que ellas se atemperen como lo dice la Constitución, al bien común.

Aquí sabemos cómo se manejan los proyectos de acto legislativo y los proyectos de ley. A mí me da más seguridad el sistema actual, porque ya sabemos cómo están funcionando; entonces yo veo que eso es lo más conveniente para la suerte de las entidades territoriales, y por eso voy a votar negativamente este proyecto de acto legislativo.

Pero, además, quiero decir otra cosa: Nosotros no podemos tomar la coyuntura de lo que sucedió en el año de 1999, para decir que el actual sistema es malo; no. Es cierto que allí no se cumplieron las expectativas de los montos que se iban a recaudar por concepto de ingresos corrientes de la nación y que hubo que hacerle unos ajustes a las transferencias, pero eso no está indicando que el sistema sea malo.

Y si como aquí se advierte, la economía va a crecer, pues no vamos a tener hacia el futuro el problema de que las transferencias puedan decrecer o que se tengan que reliquidar en una anualidad fiscal.

Entonces yo, señor Presidente y distinguidos compañeros, creo que no es conveniente modificar el régimen actual. Y por eso anuncio mi voto negativo, porque yo estoy convencido que esto va a incidir negativamente en la inversión social hacia el futuro en las entidades territoriales. Muchas gracias.

**El presidente concede la palabra al honorable Representante Carlos Germán Navas Talero:**

Gracias señor Presidente, yo aprendí lo que dicen los villancicos, que la providencia hace verdaderos sabios y otro que dice ante la duda abstente.

Esta mañana escuché la posición del ex Senador Jaime Castro respecto a la situación del Distrito Capital, he escuchado otras posiciones

y en realidad todavía no tengo claro cuánto pueda beneficiar a la capital o perjudicar este proyecto de acto legislativo.

A mí se me había dicho que iban a invitar al Secretario de Hacienda del Distrito para que explicara la situación de Bogotá y yo dije que mejor no porque mentirosos no quiero aquí. Entonces el doctor Pinillos me ha comentado – y quiero aclararlo – que el Distrito primero le dio una información y ahora la desmiente.

Pero como no quiero matar lo que no ha nacido aún, yo anuncio que votaré afirmativamente hoy para obtener ilustración en el futuro; quiero hablar con el contralor, con los que entienden de esto y me ilustren; y en la segunda vuelta expondré mis razones porque no soy economista y estoy ante una duda muy grande: si maltratan a la capital o no la maltratan.

Entonces, como tengo la oportunidad de ilustrarme antes de votar la segunda, por eso anuncio que en lo que compete a mí le daré curso. Gracias.

**El Presidente ofrece la palabra al honorable Representante Jeremías Carrillo:**

Gracias señor Presidente, bueno, la verdad es que después de estas 3 o 4 horas de deliberación me quedan y me asaltan más dudas que hoy cuando a las 9:00 de la mañana nos entregaron la ponencia para poder verla por primera vez, lo cual significa que no hemos tenido ni el suficiente tiempo ni análisis para hacer algunos cuestionamientos o aportes a favor o en contra de este proyecto de acto legislativo.

Pero sí me asalta la duda y haciendo propias, señor Ministro, sus palabras, yo que soy un Congresista de conciencia social sí veo que efectivamente este proyecto le da un golpe duro a la educación y a la salud en cuanto de una vez viene a tocar las finanzas y que de una forma u otra van a afectar el presupuesto para estas dos áreas.

Y más dudas me genera cuando el ex Alcalde de Bogotá, a quien le tocó un esfuerzo grande para mejorar las finanzas de la ciudad, expresa sus inquietudes en que perjudica a la ciudad capital, de la cual también soy Representante.

Y más aún cuando aquí en la ponencia, los ponentes mencionan el maltrato y la inequidad con que le han dado a la ciudad de Bogotá el situado fiscal y que pasará no sólo en la actual situación de desventaja, sino que podría pasar a 1.7 o 5 billones en el término de 7 años de menos recursos para invertir en el sector social como tanto quisiésemos todos y que creemos que la Constitución preserva para bien de los ciudadanos.

Creo que desde todo punto de vista es inconveniente este proyecto y que me sumo no sólo primero a su archivo y de no ser así anuncio mi voto negativo y pidiendo desde ya que sea por voto nominal para que también le digamos al país y a las ciudades y a las regiones nuestra posición al respecto de este proyecto. Muchas gracias.

**El Presidente anuncia que tiene la palabra la honorable Representante Nancy Patricia Gutiérrez:**

Gracias señor Presidente, básicamente para dejar dos constancias. En primera instancia, quiero solidarizarme con las dudas también que tienen los Representantes por Bogotá, porque finalmente Bogotá es la capital del departamento de Cundinamarca, al cual represento aquí en la Cámara.

Pero quiero extender esa duda a la situación del municipio de Soacha, señores Ministros de Hacienda y Planeación Nacional. Hace cerca de 2 meses atrás teníamos un debate sobre la situación del municipio de Soacha que tiene el índice de crecimiento poblacional más alto de América Latina en razón a los desplazamientos. Y yo quisiera que las consideraciones que se hicieron para la capital de la República en el informe de ponencia se aplicaran al municipio de Soacha.

Aquí a última hora, corriendo aquí con los técnicos de Planeación y del Ministerio de Hacienda, les preguntaba si eso es factible considerar esa situación más adelante en la propia ley donde se determinan una serie de nuevos criterios para la asignación de recursos.

En razón a que la explicación me ha sido satisfactoria en el sentido de que más adelante se puede revisar la situación, voy a dar mi voto aprobatorio a que continúe el debate de la reforma, consciente de que es una necesidad para el país.

Pero en segundo lugar también quiero dejar la reflexión que sin lugar a dudas volvemos nuevamente a incurrir en el trámite apresurado y uno lo entiende porque se va a terminar este período de sesiones, sin embargo, queda –señores Ministros y Director de Planeación– la necesidad de que podamos revisar más a fondo cada uno de los artículos para mirar realmente cómo podemos sacar adelante o podemos absolver nuestras inquietudes.

**A continuación la honorable Representante Juana Yolanda Bazán:**

Gracias señor presidente, en el mismo sentido que lo han hecho alguno de los compañeros, yo también expreso mis dudas respecto a las bondades del proyecto. Y creo que aquí se han hecho unos análisis muy claros, entre ellos el de Luis Fernando Velasco que gracias a su exposición me acabó de convencer de la necesidad de no votarlo, porque él dijo que el gobierno estaba corriendo el riesgo grande. Que si la economía salía bien, pues era muy bueno; pero que si la economía salía mal, nos tocaba hacer otra reforma tributaria. Y a mí me parece terrible porque no creo que nosotros podamos someter al país a otra reforma tributaria.

Mire, nosotros no hemos acabado de definir nuestro modelo de desarrollo así haya muchos economistas que digan que ese no es un tema que hay que discutir, porque hay grandes pensadores económicos que dicen que esa teoría de definir el modelo de desarrollo o para dónde va la economía es pura carreta. Que nosotros lo que

tenemos que hacer es calarle de manera reiterativa a las políticas neoliberales.

Aquí se han dicho dos cosas que me han calado profundamente:

La exposición de Luis Fernando Velasco; esa me acabó de convencer de votarlo negativamente; pero adicionalmente a esa exposición, la que dijo el señor de Fecode.

Yo sí estoy convencida de que el gobierno quiere seguir la cartilla del acuerdo con el FMI. Y alguien tiene que parar eso; y si no se puede parar, porque para eso Parlamentarios del gobierno, alguien tiene que responderle al país por eso.

Porque es que la exigencia del FMI está presionando terriblemente la economía; vean ustedes la exigencia del 3 por mil que va a quedar definitivamente en la reforma tributaria, toda una serie de exigencias como el desmonte de las transferencias hacia el futuro, porque ese es el análisis del doctor Navarro, que es un análisis muy claro, es desmontar las reglas de juego.

Pueda ser que en sí la plata no sea la diferencia como muy seguramente el Ministro nos lo explicará en el tablero, pero sí se cambia una relación del poder central hacia el poder regional que hacia el futuro si al gobierno le interesa la manipula de la manera que quiere en detrimento de la descentralización.

A mí me preocupa hondamente que el proceso de descentralización se detenga y al lado de eso que se descentralicen responsabilidades cuando no hay de dónde sacar los recursos.

Yo creo que la ley de ajuste que se hizo, la 617, fue una ley supremamente buena; y me parece que el aporte que hicimos ahí fue más que suficiente para poder exigir tanto a concejos como a asambleas, gobernadores y alcaldes que se apreten el cinturón y que busquen la manera de contribuir a erradicar el déficit fiscal.

Pero no de otra manera, queridos compañeros, podríamos nosotros, sobre todo los Representantes de Provincia, por supuesto los del Distrito, pero yo no tendría cara para llegar a Santander, al Magdalena Medio, donde hay cualquier cantidad de gente con los índices de necesidades básicas insatisfechas a decir que contribuí a cambiar las reglas de juego de las transferencias para que hacia el futuro no existan los recursos necesarios para garantizar la educación del pueblo colombiano, que es fundamental; para garantizar la salud del pueblo colombiano.

De manera que eso en sí tiene un costo político muy alto.

Al final, como lo dice muy bien una ponencia, muy bien redactada y muy bien sustentada, salvo la conclusión final, de pronto será necesario pero no voy a correr con la responsabilidad política de aprobar una cosa que considero inconveniente para los pobres del país y que va claramente en detrimento hacia el futuro de la descentralización de la provincia colombiana y,

por supuesto, que afecta grandemente a los santandereanos. Gracias señor Presidente.

**El Presidente ofrece la palabra al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Manuel Santos:**

El doctor Luis Fernando Velasco toma la palabra:

Pedirle con cordialidad a la doctora Juana que sea más original en sus recursos parlamentarios porque ese recurso fue el que yo utilicé con usted en el argumento de la homologación de los períodos del Fiscal.

**Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público:**

Gracias señor Presidente, yo voy a tratar de ser muy breve y más que explicar nuevamente el proyecto, porque creo que por las intervenciones que aquí he escuchado el proyecto en su esencia pues ha sido bien comprendido. Voy a hacer referencia a algunas de las críticas y algunas de las aseveraciones que están haciendo carrera y que son realmente unos sofismas, no tienen ninguna base para decir lo que se está diciendo sobre el proyecto.

Que el proyecto es centralizador, que va en contra de la descentralización. Juanita, por favor, todo lo contrario, todo lo contrario; cuando usted lee lo de las competencias, lee lo de los recursos, como hay una frase que dice "lo que se ha avanzado en la descentralización, en forma explícita, no se puede retroceder".

Y eso fue muy, muy discutido con los municipios y con los departamentos, precisamente para hacer de este proyecto un proyecto que afianzara la descentralización; todo el proceso.

De manera que esa marcatización de que el proyecto es centralista o poner el proyecto en contra de los descentralistas es un sofisma, eso no es cierto. Estamos todos buscando acentuar la descentralización.

Que el proyecto, que éste es un trámite apresurado. ¡Por Dios! llevamos 6 meses concertando esto con los partidos políticos; con representantes del Partido Liberal, del Partido Conservador; de los municipios, de los departamentos, de la academia, de los gremios.

Tal vez no ha habido un proyecto más concertado, más discutido, más analizado y más mejorado, porque efectivamente el proyecto inicial del gobierno —y aquí sí se hizo referencia inclusive al proyecto que había presentado Juan Camilo Restrepo, que también había sido presentado anteriormente por Guillermo Perry— efectivamente esos dos proyectos tenían unos alcances completamente distintos.

El proyecto que está presentando el gobierno en este momento es un proyecto que creemos y lo podemos discutir donde todos ganamos, todos ganamos; ganamos las regiones, ganamos los municipios, los departamentos y el Gobierno Nacional.

Y el doctor Antonio Navarro hablaba de las viudas y él, además puso el dedo en la llaga y dijo dos cosas muy importantes.

Lo primero que dijo y me encanta que cuando el doctor Navarro dice que si el proyecto no es Belcebú es porque el proyecto debe tener cosas buenas y dijo una cosa, una verdad de a puño: aquí no se están recortando —es que es otro de los sofismas que está haciendo carrera— recortando los recursos de la educación y de la salud. No, no; eso es un sofisma.

Y eso lo prueba el sentido común; no hay necesidad de ser economista, ni matemático, ni aritmético; ese sentido común. Cuando uno dice:

A partir del año 2002 con el piso más alto al que hemos podido llegar comienzan durante un período de transición a crecer las transferencias en términos reales, porque no es solamente la inflación, sino la inflación más 1.5; más 1.75; más 2; más 2.5; y luego, vuelven a asociarse los ingresos corrientes con las transferencias. Ahí no hay posibilidad alguna que se recorten los recursos que van a las regiones.

No hay posibilidad alguna. Eso, lo que garantiza, es algo que para cualquier municipio o cualquier departamento vale su peso en oro, que es "estabilidad y crecimiento en términos reales durante un período", eso es muy positivo.

Y lo que decía el Representante Velasco, lo estoy viviendo a diario, todos los gobernadores y alcaldes diciendo "¡por Dios! yo tenía contratado a fulano, a zutano, yo hice esas obras y me están recortando las transferencias".

Y volviendo a lo de la viuda, doctor Navarro, la apuesta de la viuda; mire lo que sucedería: Esto es parte, este proyecto es parte de un paquete global que busca recobrar la viabilidad de nuestras finanzas pública, no porque el FMI nos las esté imponiendo, no porque el Banco Mundial nos lo esté imponiendo; porque nosotros necesitamos ser viables, nosotros necesitamos ser viables.

El 3 por mil, el 3 por mil, el FMI se opone a muerte por el 3 por mil; entonces ¿cómo vamos a decir que el FMI nos está imponiendo el 3 por mil? Se opone a muerte; no nos importa que se oponga a muerte. Lo necesitamos; nosotros necesitamos recobrar la viabilidad de las finanzas públicas.

Entonces, ¿qué pasaría suponiendo que no hiciéramos el ajuste fiscal? Que nos sucede lo que le ha sucedido a la Argentina, que duró 15 años en crecimiento estancado o crecimiento negativo o, de pronto, le sucede lo que le sucedió al Ecuador, que no hizo su ajuste fiscal y tuvo un decrecimiento del 40%; o Indonesia, que tuvo del 80%.

Y ahí sí yo quisiera ver en qué acababa la educación, la salud o las finanzas de los municipios y los departamentos.

Esto es un esfuerzo que tenemos que hacer todos y con esta fórmula todos ganamos.

Ahora, esto bien acompañado —y eso es una condición que hemos también concertado y eso lo hemos hablado con las directivas políticas— esto viene acompañado de una gran reforma de la Ley 60. Porque no hay derecho que hoy, 2

millones 800 mil niños no puedan asistir a la escuela y hay los recursos suficientes. Si distribuyéramos bien esos recursos hoy podría haber una cobertura total; y no la hay. ¿Por qué? porque están despilfarrando los recursos, están asignando mal, en forma ineficiente; por eso hubo una reforma de la Ley 60.

Y es cierto que las transferencias no son la causa del déficit fiscal, nadie está diciendo que son la causa del déficit fiscal. Pero que el crecimiento y los costos de la salud y la educación, que han sido desmesurados inclusive frente al crecimiento de las transferencias, eso sí ha creado unos problemas de aplicar una política social efectiva muy graves y eso es lo que queremos solucionar.

Y que las entidades territoriales le dicen al gobierno central, como decía el doctor Jaime Castro, es que ustedes están dejando el sacrificio para lo último; no señor. Inclusive en este proyecto hay un sacrificio para el gobierno central descomunal, que es coger durante 5 años y limitar el aumento de los gastos de funcionamiento a 1.5%.

Sabe ¿cuánto, honorable Representante, sabe cuánto le representa eso de esfuerzo fiscal al gobierno central? Representa en la totalidad acumulativo cerca de 10 billones de pesos.

De manera que hay un esfuerzo ahí, como dicen popularmente, nos estamos dando un lapo muy duro y con razón, porque no hay justicia; no sería justo que a los municipios y a los departamentos les exigiéramos un ajuste fiscal y el gobierno no lo hiciera.

Este proyecto, como le decía es parte de un paquete integral; muchos de los argumentos que hemos oído son argumentos que se han venido elaborando sobre bases falsas, sobre documentos anteriores y sobre el proyecto anterior.

Y a veces, yo estoy seguro que no deliberadamente pero sí con cierto objetivo, solamente se mencionan apartes fuera de contexto de documentos que han sido citados.

Por ejemplo, el documento que citó el doctor Jaime Castro, es este: El observatorio de la Universidad Nacional. El, muy honestamente dijo que se basaba sobre el proyecto inicial que no tiene nada que ver con éste, nada que ver. Pero lo que no mencionó el doctor Jaime Castro es que este documento lo que señala es la necesidad de hacer el ajuste, la necesidad de hacer lo que estamos haciendo.

Y dice, dice, expresamente, que si no hacemos lo que estamos haciendo vamos para una situación de insolvencia que el país tiene que hacer los ajustes, entre ellos, el ajuste que estamos haciendo en este momento; de manera que sería bueno cuando citaran los documentos que los citaran en su totalidad, porque la conclusión y es que a veces a mí me sorprende cómo hay gente que se pone la sogá al cuello, el propio documento dice exactamente lo contrario a lo que el doctor Jaime Castro estaba tratando de esbozar en este momento.

De manera que yo no quiero extenderme, este es un proyecto que ha sido muy, muy discutido, como aquí se ha dicho, lo vamos a poder discutir hacia el futuro porque esta es apenas la primera vuelta. Tenemos que hacer una labor de pedagogía con los alcaldes entrantes y con los gobernadores entrantes.

Yo estuve la semana pasada en la cumbre de gobernadores entrantes y salientes; y allá ya comenzaron a decir “¡hombre! nos habían informado mal, este proyecto nos parece que es positivo” y ahí ya comenzó un ambiente positivo. Permítannos hacer esa labor de pedagogía, inclusive, con muchos de ustedes.

Representante Germán Navas Talero, tiene razón; y le aseguro, yo le aseguro a usted, que Bogotá sale bien librada con este proyecto; le aseguro que sale bien librada y le muestro las cifras.

No quiero aburrirlos con esas cifras pero creo que es el momento de —yo sé que muchos de ustedes tienen afán de salir— por eso les digo, el proyecto es un proyecto que ha sido muy concertado que es bueno para todo el mundo, que es absolutamente necesario y les pido que lo apoyen.

#### **A continuación el honorable Representante Reginaldo Montes:**

Gracias señor Presidente, yo quería referirme a unos temas antes de votar el proyecto que anuncio que lo voy a votar afirmativamente.

Primero, quiero referirme a lo que debe ser un análisis globalizado de la economía colombiana. Nosotros cuando llegamos aquí, lógico que queremos nuestra región y luchamos por nuestra región, ese es nuestro compromiso; pero al mismo tiempo le estaremos haciendo un gran favor a la región si no fortalecemos el contexto global de la economía colombiana.

42% del presupuesto nacional se nos está yendo en servicio de la deuda. Si nosotros pretendemos que hay que llevar más a las regiones a costa de endeudamiento, pues lo que es la conclusión lógica es que le vamos a llevar menos recursos a nuestras regiones.

Porque es que la economía no es el querer mezquino de qué me puedo llevar yo, sino qué le dejamos para lo que es el funcionamiento del Estado colombiano.

Desde esa óptica considero que el proyecto es saludable.

¿Por qué no me gusta la fórmula actual? No me gusta porque es una fórmula que se vuelve contingente; yo no soy tan optimista como lo es el señor Ministro. Con un desempleo del 20.5 y una situación de violencia generalizada como la que atraviesa el país con esta fuga de capitales, yo pienso que hay situaciones transitorias de la economía que favorecen al país, pero no generalizadas.

A mí me gusta más una fórmula cierta que le garantiza a las regiones que sí va a recibir los recursos sea cual fuere la suerte de la nación.

Lo mismo sucedía aquí cuando nosotros debatíamos el proyecto de la Ley 617; yo fui

ponente de esa ley; nos decían que se nos venían encima los concejos, pero ¿qué hacíamos con los funcionamientos de los municipios? Las asambleas se nos venían encima; pero, ¿qué hacíamos con los gobernadores que no podían ponerle freno a los gastos de las asambleas? Nos atrevimos a hacer eso, allí está la Ley 617 y yo creo mucho en las bondades de la ley.

Lo que sí viene, señor Ministro y se vuelve obligatorio, es que después que nosotros le tratamos de meter orden a los territorios, a los entes territoriales, la nación tiene que dar ejemplo; tiene que llegar forzosamente el año entrante, no solamente la modificación a la Ley 60, que la vamos a debatir, sino también el adelgazamiento del poder central para con eso justificar si realmente estamos haciendo una reforma muy seria que conlleva disminuir los costos de funcionamiento del Estado y comenzar a desmontar esa carga tan onerosa de la deuda externa y pensar en un Estado que efectivamente sea manejable.

Es por eso y por la otra consideración que apenas estamos en la primera vuelta que nos queda mucho tiempo para sobrar las ilustraciones, que yo anuncio mi voto afirmativo a esta iniciativa.

#### **El Presidente anuncia que tiene la palabra por último, el honorable Representante Joaquín Garcés Palacio:**

Gracias señor Presidente, la verdad es que en la situación que está viviendo el país de tantos y tantos problemas generado por una economía que uno la ve sin salida y teniendo la oportunidad en este proyecto de discutir las cuestiones económicas del país más a fondo, yo considero que este proyecto no se debe archivar, sino que debe seguir adelante con el fin de darle unas discusiones más profundas. Muchas gracias.

#### **Presidente:**

Vamos a votar en primer lugar la proposición de archivo que ha sido presentado. ¿Una sola? Una sola.

Bueno, entonces el doctor Navarro retira la suya y el doctor Ramos había retirado el punto 2, de la de él; entonces, la proposición que se somete a consideración dice así:

#### **Proposición**

Preservar en su integridad lo dispuesto en los artículos 347, 356 y 357 de la C.P. y en consecuencia archivar el proyecto de acto legislativo número 012.

¿Aprueba la comisión la proposición leída? Señor Secretario, ¿se aprueba o se niega?

Perdón, han pedido la verificación de la votación, vamos a verificarla. Por favor, ponerse de pie quienes voten afirmativamente la proposición.

Cinco votos por la proposición de archivo del proyecto de acto legislativo

Quienes voten negativamente la proposición, favor ponerse de pie.

Veintiuno (21) votos por la negativa de la proposición; en consecuencia ha sido negada la

proposición de archivo del Proyecto de Acto Legislativo número 120 de 2000 Cámara.

En consideración, en consecuencia el articulado y hay una propuesta aditiva sobre la mesa.

Dice:

### Proposición

Adiciónase el parágrafo 6 del artículo 2° del Proyecto de Acto Legislativo 12 de 2000 Senado, 120 de 2000 Cámara que modifica el artículo 356 de la Constitución con el siguiente literal, doctor Navarro.

Literal e) los distritos en ningún caso disminuirán en valores reales las sumas que vienen recibiendo por situado fiscal y demás transferencias nacionales.

Está firmada, entre otros, por el doctor *Francisco Cañón*, desde luego *Joaquín Vives*, *Emilio Martínez*, *Jeremías Carrillo*, *Francisco Canossa* y *Arturo Faccio-Lince*.

En consideración el articulado que viene en la ponencia con la modificación leída.

Perdón, en consideración el articulado que viene en la ponencia, o sea, con la modificación leída.

**Representante Antonio Navarro:**

Que se vote la modificación aparte, claro, y después el articulado.

**Presidente:**

Lo haremos así, entonces votemos el articulado artículo por artículo, son tres artículos.

**Secretario:**

### PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA SER DISCUTIDO POR LA COMISION PRIMERA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 012 DE 2000(S) 120 DE 2000(C)

*por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.*

Artículo 1°. El artículo 347 de la Constitución Política, quedará así:

**Artículo 347.** El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

El monto de las apropiaciones autorizadas en la ley de presupuesto para funcionamiento, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, no podrá variar de un año a otro, en un porcentaje superior al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos co-

rrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.

Parágrafo transitorio: Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, el monto total de las apropiaciones autorizadas por la ley de presupuesto para funcionamiento, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación proyectada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5%).

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.

Ha sido leído, Presidente, el artículo 1° del Pliego de Modificaciones del proyecto de acto legislativo

**Presidente:**

Se abre su discusión. Anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿aprueba la comisión? Es aprobado. Con el voto negativo de los honorables Representantes Carrillo, Gustavo Ramos Arjona, Jesús Ignacio, Juanita Bazán y Antonio Navarro Wolff.

Siguiente artículo.

**Secretario:**

Artículo 2°. El artículo 356 de la Constitución Política, quedará así:

**Artículo 356.** Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales; para efecto de los servicios y recursos de las entidades territoriales, se crea el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales.

Para estos efectos la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.

Las entidades territoriales destinarán los recursos del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de la salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media y los definidos por la ley, con especial atención a los niños.

La Nación no podrá pagar, directa o indirectamente, gastos en servicios que hayan sido señalados como de competencia de las entidades territoriales, con las excepciones que la ley establezca teniendo en cuenta el principio de concurrencia.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada entidad territorial; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de

Participaciones de las Entidades Territoriales incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

a) Población atendida y por atender, en los servicios de salud y educación;

b) Reparto entre la población urbana y rural; pobreza relativa eficiencia.

No se podrá descentralizar nuevas competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas.

En ningún caso la Nación reasumirá competencias, ni los recursos definidos en el Parágrafo transitorio 1° del artículo 3° de este Acto Legislativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución Política.

Parágrafo transitorio. El Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales empezará a regir en la vigencia fiscal siguiente a aquella en que se apruebe la ley que regule su organización y funcionamiento; el Gobierno deberá presentar este proyecto de ley a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.

Ha sido leído Presidente el artículo 2° del Pliego de Modificaciones del proyecto de acto legislativo.

**Presidente:**

Se abre su discusión. Anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿aprueba la comisión? Es aprobado. Con el voto negativo de los honorables Representantes Carrillo, Gustavo Ramos Arjona, Jesús Ignacio García, Juanita Bazán y Antonio Navarro Wolff.

Señor Secretario, la proposición aditiva es sobre ese artículo, sírvase leerlo.

**Secretario:**

### Proposición aditiva

Adiciónase el parágrafo 6° del artículo 2° del Proyecto de Acto Legislativo 12 de 2000 Senado, 120 de 2000 Cámara que modifica el artículo 356 de la Constitución con el siguiente literal, doctor Navarro.

Literal e) los distritos en ningún caso disminuirán en valores reales las sumas que vienen recibiendo por situado fiscal y demás transferencias nacionales.

**Presidente:**

En consideración la proposición leída. Se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. ¿Aprueba la comisión?

Verificamos la votación; por favor, ponerse de pie quienes voten afirmativamente por la proposición.

Por favor, vamos a repetir la verificación de la votación, por favor, doctor Velasco.

Sencillamente los Distritos vienen sufragando unos gastos en salud y educación con un ritmo de transferencia que naturalmente no, si eventualmente, si... Ok, me pidieron una explicación, verificamos la votación, tiene toda la razón, verifiquemos la votación.

Quienes estén de acuerdo con la proposición, favor, ponerse de pie:

Siete (7) votos a favor de la proposición.

Quienes voten negativamente, favor ponerse de pie:

Diecinueve (19) votos por la negativa de la proposición, en consecuencia ha sido negada la proposición aditiva.

Siguiente artículo.

**Secretario:**

Artículo 3°. El artículo 357 de la Constitución Política, quedará así:

**Artículo 357.** El monto del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a los tributos existentes y los que se arbitren por medidas de Estados de Excepción.

A partir de la vigencia de este Acto Legislativo, 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 quince por ciento (15%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

Parágrafo transitorio 1°. El Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoria-

les tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este Acto Legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación.

Parágrafo transitorio 2°. Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008, el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002 y 2003 el incremento será de 1.75%; para los años 2004 y 2005 será un aumento de 2%; y para los años del 2006 al 2008 será de 2.5%.

Señor Presidente ha sido leído el artículo 3° del proyecto de acto legislativo.

**Presidente:**

En consideración el artículo leído. Abro su discusión; anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿aprueba la comisión? Es aprobado. Con el voto negativo de los honorables Representantes Carrillo Reina Jeremías, Gustavo Ramos Arjona, Jesús Ignacio García, Juanita Bazán y Antonio Navarro Wolff.

Siguiente artículo.

**Secretario:**

Artículo 4°. El presente Acto Legislativo rige desde la fecha de su publicación.

**Presidente:**

En consideración el artículo 4°. Anuncio que va a cerrarse, ¿lo aprueba la comisión? Sí es aprobado el artículo 4°, con el voto negativo de los honorables Representantes Juana Yolanda Bazán, Gustavo Ramos, Jesús Ignacio García, Jeremías Carrillo y Navarro Wolff.

Título del Proyecto, señor secretario.

**Secretario:**

Título: Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2000 Senado, 120 de 2000 Cámara, "por el cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política".

Ha sido leído el título del proyecto de acto legislativo.

**Presidente:**

En consideración el título. Se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. ¿Aprueba la comisión el título leído? Es aprobado.

¿Quiere la comisión que este proyecto tenga segundo debate? Sí lo quiere.

**Siguiente punto del orden del día:**

Lo que propongan los honorables Representantes.

¿Hay proposiciones sobre la Mesa? No las hay.

Siendo las 3:35 de la tarde, se levanta la sesión y se cita para el día lunes a las 2:00 de la tarde.

El señor Presidente solicita a los ponentes de reforma política favor reunirse en la oficina del Presidente de la Comisión Primera, inmediatamente.

El Presidente,

*Joaquín José Vives Pérez*

El Vicepresidente,

*Eduardo Enríquez Maya*

El Secretario,

*Diego Osorio Angel*

El Subsecretario,

*Hugo Jiménez Zuluaga*