



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123 - 9066

AÑO X - Nº 188

Bogotá, D. C., jueves 10 de mayo de 2001

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE (SEGUNDA VUELTA) AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 012 DE 2000 SENADO

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

Cumpliendo con la designación con que la Presidencia de la Comisión Primera del honorable Senado de la República, me distinguiera, procedo a rendir ponencia para segundo debate en segunda vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2000, por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Nacional en los siguientes términos:

Ratifico en todas sus partes, los argumentos, técnicos, políticos y económicos que han servido de soporte en las tres ponencias anteriores, para solicitar a los honorables senadores, negar el proyecto de acto legislativo de la referencia, y que para este debate se expresan en:

#### I. CONTEXTO SOCIO ECONOMICO

En Colombia han predominado durante las dos últimas décadas los procesos de desconcentración de recursos, el descentramiento mediante la privatización de servicios y la descentralización de funciones y competencias. No se ha registrado una real descentralización de poder y de la responsabilidad para participar en la definición y la gestión de las políticas públicas. En un Estado verdaderamente descentralizado tiene preeminencia lo territorial (vs. lo sectorial), la autonomía y la planificación regional (vs. dependencia del centro), la representación y la democracia directa (vs. la preeminencia del ejecutivo)<sup>1</sup>.

La política territorial del actual gobierno ha acentuado la tendencia hacia una mayor desconcentración de funciones y competencias (para agilizar procedimientos económicos y administrativos, reducir el déficit fiscal, sin mayor delegación de poder) y descentramiento (privatización de servicios y reasignación de responsabilidades estatales a los entes municipales y regionales), sin descentralización (lo que implicaría el reconocimiento de la autonomía de los diferentes niveles territoriales, la construcción de ciudadanía, facilitar la participación y la representación, sin perder la perspectiva global y unitaria del país).

La Administración Pastrana ha entregado el manejo de la economía al Fondo Monetario Internacional y a los acreedores financieros. El Gobierno como parte de los compromisos adquiridos con el FMI impulsa un paquete de reformas económicas, sociales y territoriales: ajuste del déficit fiscal mediante la reducción de los salarios públicos, recortes en el gasto social y las transferencias a los municipios y departamentos; freno de inversión pública; control a la evasión de impuestos y ampliación de la base de contribuyentes afectando principalmente a los trabajadores y los sectores populares; normas para reducir los costos y flexibilizar el régimen laboral; reforma a la seguridad social; eliminación de la retroactividad de las cesantías de los trabajadores del sector público y la privatización de activos.

En teoría, la política fiscal del Gobierno debería cumplir con tres principios; generar mayor igualdad y bienestar social, reducir los índices de pobreza y apoyar la generación de empleo productivo a través del apalancamiento del crecimiento económico. En los últimos años se observa que en medio de un creciente gasto público la concentración del ingreso se ha agudizado, la pobreza se incrementa y las tasas del desempleo se elevan.

La pregunta que debemos hacernos es cómo se están distribuyendo los costos y los beneficios de la política fiscal. El debate no puede centrarse únicamente en el logro de unos equilibrios abstractos y en la búsqueda de una sostenibilidad fiscal aparentemente neutral. Contrario a lo que se afirma en el sentido de hacer responsable a la Constitución de 1991 del creciente déficit, la política de gasto público está favoreciendo una economía rentista y especuladora centrada en el capital financiero, una burocracia del gobierno central indolente con los problemas del país y una maquinaria de guerra que escala día a día el conflicto interno. Los costos los padece el pueblo colombiano, los trabajadores y los empresarios del sector productivo a quienes se les incrementan año a año los impuestos en una política abiertamente confiscatoria, se le reducen los salarios, se empobrece la clase media y se recortan los recursos destinados a financiar la salud, la educación y el bienestar de los sectores menos favorecidos.

#### A. La descentralización en el Plan de Desarrollo de la Administración Pastrana (1999-2002)

En el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno a finales del año 1998, el subprograma de profundización de la descentralización presenta las siguientes orientaciones: i) ordenamiento territorial; ii) fortalecimiento de la gestión fiscal e institucional de las entidades territoriales y iii) fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la gestión pública. Este subprograma presenta como objetivos la reestructuración de las competencias y funciones del Estado en el orden territorial y el saneamiento fiscal y financiero.

En consecuencia, la orientación del Gobierno en materia de la descentralización es fiscalista y monetarista. El restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos es presentado por el Gobierno Pastrana como una condición necesaria y suficiente para la viabilidad global del Plan Nacional de Desarrollo. A la vez, el Plan de Inversiones (1999-2002) parte de la afirmación de que *para buscar la viabilidad financiera del Estado colombiano se requiere un profundo ajuste fiscal. Este ajuste debe, por un lado, reducir el alcance de los gastos del gobierno central de acuerdo con sus competencias dentro del contexto de un Estado descentralizado. Y, por otro, llevar el déficit del sector público no financiero a los niveles que, dentro de las estrechas condiciones actuales de financiamiento interno y externo, devuelvan al país la estabilidad macroeconómica y la dinámica del crecimiento.*

<sup>1</sup> Alvarez, M.E. (1999) ¿Descentralización o desconcentración?, en: Síntesis 99, IEPRI-TM Editores, Colombia, p. 105.

De este modo, la participación del gobierno central en el desarrollo integral de base territorial se reduce drásticamente. Los principios establecidos, para este último fin, en la Constitución Colombiana son omitidos en el Plan Nacional de Desarrollo: subsidiariedad, complementariedad y concurrencia. Afirma el Plan que *ante la imposibilidad de acrecentar los presupuestos reales con ingresos de la Nación, el Plan de Inversiones está orientado a «jalonar» recursos del sector privado y de las entidades territoriales.*

El Plan por tanto plantea una recomposición de la inversión del sector público. Ello implica *un importante proceso de recomposición de la inversión pública a favor de las entidades territoriales y en contra del gobierno central.* La participación del gobierno central con relación al PIB, según el Plan, descenderá de 2,4%, del período 1985-1998, a 0,5% en el período 1999-2002.

En el Plan Nacional de Desarrollo se busca profundizar la descentralización, en el marco de los objetivos de la reforma del Estado. Pretende que las instancias territoriales y la comunidad asuman la responsabilidad total en la satisfacción de las necesidades sociales, económicas y culturales de la población. La descentralización, el desmonte de subsidios y las privatizaciones hacen parte de las estrategias fundamentales del Plan "Cambio para Construir la Paz". De este modo debe entenderse cuando se afirma: *Por medio de la descentralización efectiva, el Estado y los ciudadanos activos, participantes y comprometidos se logrará dar poder real a la base social, para que ella sea la propia gestora de su desarrollo. La descentralización es también sinónima de modernización del Estado. Un Estado abrumado por responsabilidades que no puede ni tiene por qué asumir, y que les cede, en beneficio de todos, la responsabilidad a las regiones y a la sociedad civil en la conducción de sus asuntos.*

El Plan establece que en período 1999-2002 la mayor responsabilidad del gasto social estará a cargo en las entidades territoriales, más del 50% de la ejecución de la inversión social estará a su cargo. En consecuencia, *el nivel departamental será el responsable de asegurar la financiación de los sectores salud y educación, y la rehabilitación y mantenimiento de las redes viales secundarias. Por su parte, el nivel municipal, como ejecutor directo de la política social será el encargado de asegurar la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la prestación de los servicios sociales.* Esta situación profundiza la tendencia observada a lo largo de los años noventa: a principios de la década la inversión del gobierno central representaba el 29%, respecto al total, y ahora sólo el 11% está a cargo de la nación. En estos años la inversión de las entidades territoriales creció de 27 al 52%, incluidas las transferencias de la nación en salud y educación<sup>2</sup>. Tendencia que no es sostenible en el tiempo considerando la quiebra generalizada de departamentos y municipios.

A la vez que el gobierno central evade sus deberes sociales (Constitución Política, art. 2°), se transfiere a las unidades territoriales y locales la responsabilidad de hacer vigentes y proteger los derechos sociales, económicos y culturales. Se pretende que los movimientos sociales que luchan por hacer reales estos derechos queden limitados a los ámbitos locales y la presión social se ejerza únicamente sobre los gobiernos municipales. La estrategia consiste en que la resistencia y las luchas populares por mejorar sus condiciones de vida se desdibujen en un contexto dominado por las fuerzas del mercado, la iniciativa privada y la necesidad de mayor financiamiento, vía impuestos y precios de mercado, por parte de la comunidad y las administraciones locales.

#### **B. La descentralización y el proyecto de acto legislativo en lo referente a la modificación de las transferencias a las regiones**

Dentro de este marco de políticas del Plan de Desarrollo del Gobierno se inscribe el proyecto de acto legislativo en lo referente a la modificación de las transferencias a las regiones y la limitación al crecimiento del gasto de funcionamiento del Gobierno Central (artículos 347, 356 y 357 de la C.P.). El objetivo central es contribuir a lograr el equilibrio fiscal y la estabilidad macroeconómica.

Desde la exposición de motivos del proyecto inicial, se estableció el principio según el cual las políticas públicas deben lograr la provisión de los servicios esenciales para el bienestar de la población, "sin que en el proceso se generen desequilibrios financieros y fiscales que atenten contra la sostenibilidad de las finanzas públicas y por ende, contra un buen manejo macroeconómico y la prestación misma de los servicios en el futuro".

Partiendo del diagnóstico de que "el desequilibrio fiscal existente y su tendencia creciente atentan contra la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica", el proyecto de acto legislativo aprobado en primera vuelta, confirma su intención de reducir y estabilizar las transferencias a las regiones y en limitar el crecimiento del gasto de funcionamiento del Gobierno Central, así:

- Mantiene la modificación propuesta al artículo 347 de la Constitución Política, en el sentido de adicionar limitaciones, en la ley de apropiaciones al incremento del presupuesto de funcionamiento, así como la definición en

parágrafo transitorio, de un período de transición (2002-2006) durante el cual el presupuesto para funcionamiento no podrá incrementarse en un porcentaje superior al de la tasa de inflación proyectada más el 1.5%.

- Las modificaciones propuestas en el proyecto original al artículo 356 de la Constitución Política, definidas en la creación del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales" con el cual se unen en una "bolsa única" los recursos del Situado Fiscal, las Participaciones Municipales y las transferencias complementarias al Situado Fiscal para educación, el FEC; y en la exención de la Nación para no 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, obedeciendo el principio de concurrencia. El Sistema General de Participaciones mantiene sus tres innovadores componentes: salud, educación y una participación de propósito general de libre destinación.

En el texto aprobado, se adicionan normas relativas a nuevas competencias a los distritos, equiparables a las de los departamentos en el ideal del SGP, se eleva a la categoría de norma constitucional, los criterios sobre los cuales debe reglamentarse la distribución de los recursos del mismo y de manera excepcional, determina el trámite de la ley mediante el procedimiento de las leyes ordinarias

- Finalmente, las modificaciones al artículo 357 de la Constitución, mediante las cuales se establece que "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 años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución", excluyendo los impuestos nuevos, los que se arbitren en los estados de excepción y, por el primer año de vigencia, los ajustes tributarios existentes.

El texto aprobado adiciona la posibilidad de que los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, puedan utilizar el 1.5% de los recursos que por el Sistema General de Participación de las Entidades Territoriales para gastos de funcionamiento, amplía el término en dos años más para que el crecimiento del monto del sistema llegue al 2,5% de manera escalonada.

Para efectos del análisis, según el artículo 358 de la C.P. los ingresos corrientes están constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital. De los primeros hacen parte, según el Presupuesto General de la Nación, los ingresos tributarios generados por la actividad económica interna (renta y complementarios, IVA, régimen de impuesto sustitutivo, impuesto global a la gasolina y al ACPM, timbre nacional, salidas al exterior, impuestos al oro y al platino, operaciones financieras y al encaje bancario) y los impuestos a la actividad económica externa (aduanas e impuestos a las ventas externas); los no tributarios están integrados por los recursos del Fondo de Superávit de la Nación, la concesión Larga Distancia, contribución hidrocarburos, otras tasas y multas y la concesión de las sociedades portuarias.

#### **C. Las causas del desequilibrio fiscal no están en la descentralización ni en el gasto público social**

Equivocadamente se argumenta que el desborde del déficit fiscal es consecuencia de las obligaciones constitucionales que en materia presupuestal adquirió el Estado colombiano, en particular con el gasto social y las transferencias (situado fiscal y participación municipales). En este sentido, la Contraloría General de la República se afirma: "es tal el abismo que se ha abierto entre el pacto social en la parte del gasto y el pacto fiscal en lo tributario, que el creciente peso de la deuda pública nacional amenaza con convertirse en una avalancha sobre la economía, aplastando las posibilidades de salir adelante y erosionando las bases de los nacientes acuerdos sociales y económicos"<sup>3</sup>.

Es evidente que la brecha entre ingresos y gastos del presupuesto general de la nación sigue ampliándose. Para el año 2001 los gastos alcanzan al 30% del PIB mientras los ingresos se estiman en menos del 15%. El presupuesto general de la Nación para el año 2001 tiene un valor de \$57 billones, lo que significa un incremento porcentual de 15.6% respecto al presupuesto de 2000. Este crecimiento es superior en casi tres puntos porcentuales al estimado del PIB nominal, lo que significa una mayor participación de los recursos públicos en la economía nacional. ¿Cómo se distribuyen los costos y beneficios de este crecimiento de las finanzas públicas?

El principal rubro que crece en las finanzas públicas del año 2001 corresponde al servicio de la deuda interna y externa (intereses y amortización): aumenta un 29.3%; en el año 2000 creció en 20% (cuadro 1). Este comportamiento

<sup>2</sup> DNP, Conpes proyecciones macroeconómicas, El Espectador, 22 de julio de 1999, p. 3b.

<sup>3</sup> CGR, Los estragos de la deuda pública, en: Gestión Fiscal, informe financiero de la CGR, N° 4 abril de 2000, p. 3.

apuntala un modelo de economía donde el capital financiero se ha convertido en hegemónico. Los gastos de inversión se incrementan en 18.1% recuperando apenas la caída que registró este rubro en el año 2000 de -15.3%. Los gastos de personal aumentan un 5.4% y los gastos generales caen en 19.9% lo que significa una burocracia sin recursos para trabajar y en consecuencia una pérdida mayor de eficiencia, eficacia y calidad de los servicios prestados por el Estado. Las transferencias crecen en 8.7%, lo que significa que en términos reales bajarán los recursos per cápita para educación, salud y mejoramiento del bienestar de las comunidades (la inflación de 2000 se estima en 10% y el crecimiento de la población en 1.9%).

El saldo total de la deuda representa en el 2001 el 35% del PIB. En el presupuesto del año 2001, 86% de los ingresos tributarios será absorbido por el servicio de la deuda. En 1999 ese porcentaje fue 79%. Esta situación se traduce en un endeudamiento creciente, el servicio de la deuda es superior a los recursos del crédito.

CUADRO 1

**Total apropiaciones presupuesto general de la Nación y establecimientos públicos nacionales 1999-2001 en \$ Billones**

	Valor apropiaciones						Incremento porcentual	
	1999	%	2000	%	2001	%	00/99	01/00
Funcionamiento	24,2	51.9	25,5	51.7	27,0	47.4	5.1	6.0
Gast. Personal	5,6	12.0	6,0	12.2	6,4	11.2	7.3	5.4
Gast. Generales	1,7	3.7	1,6	3.2	1,3	2.3	-3.3	-19.9
Transferencias	16,6	35.6	17,5	35.5	19,0	33.3	5.4	8.7
O. comercial	0,3	0.6	0,3	0.6	0,3	0.5	-3.6	0.3
Servicio deuda	13,8	29.6	16,5	33.5	21,4	37.5	19.7	29.3
Inversión	8,6	18.5	7,2	14.6	8,6	15.1	-15.3	18.1
Total con deuda	46,6	100	49,3	100	57,0	100	5.7	15.6
Total sin deuda	32,8		32,7		35,6		-0.2	8.7
Var % PIB nom							14.2	13.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP, Proyecto de Presupuesto 2001

El presupuesto de la Nación únicamente se encuentra financiado en un 45.9%. El total de ingresos permanente (\$24.9 billones) no alcanza ni para financiar los gastos de funcionamiento del Estado (\$25.5 billones). El déficit corriente es de \$8.8 billones para el año 2000. Al incluir los compromisos de amortización de la deuda y los recursos de inversión el faltante es de \$26.8%. El déficit global es de 54.1% (cuadro 2).

CUADRO 2

**Necesidades de Financiamiento del presupuesto de la Nación 2001**

\$ Billones

Concepto	Valor
1. Total ingresos permanentes	24.9
2. Gastos de funcionamiento	25.5
3. Déficit en funcionamiento (1-2)	(0,6)
4. Intereses deuda	8.2
5. Déficit corriente (3-4)	(8.8)
6. Fondos especiales para inversión	1.3
7. Inversión	6.1
8. Déficit de Inversión (6-7)	(4.8)
9. Amortizaciones	13.2
<b>10. Déficit presupuestal (5+8+9)</b>	<b>(26.8)</b>
% Déficit respecto al total de gastos proyectados (\$53 billones)	50,6
% Déficit respecto al total gastos Presupuesto General (\$57 billones)	54,1

El déficit se viene financiando con recursos de capital, crédito (interno y externo) y con la venta de activos de la nación. En efecto, el financiamiento del déficit que presenta el presupuesto general de la Nación 2001 depende principalmente de los recursos de capital (nuevo crédito y privatizaciones de lo poco que queda, principalmente): 43.5%, de los ingresos de los establecimientos públicos: 7.1% y de los resultados de la nueva reforma tributaria: 3.5% (cuadro 3).

Según la Junta Directiva del Banco de la República la política fiscal sigue avanzando en el difícil proceso de saneamiento de las finanzas públicas. Al finalizar el año 2000 se estima un déficit consolidado de 3,6%, inferior al 5,4% observado en 1999, producto del proceso de ajuste del

Gobierno Central y la evolución favorable de los precios internacionales del petróleo. Este esfuerzo de ajuste agotará el margen de maniobra que el sector público posee dentro de la normatividad vigente, en consecuencia la continuidad de este proceso dependerá de las reformas legales aprobadas por el Congreso que permitan una corrección estructural del crecimiento del gasto<sup>4</sup>.

CUADRO 3

**Ingresos Proyectados de la Nación Vigencia Fiscal 2001**

\$ Billones

Concepto	Valor	%
I. Ingresos del Presupuesto Nacional	<b>51,0</b>	<b>89.4</b>
1. Ingresos Corrientes de la Nación	22,8	40.0
1.1 Ingresos Tributarios	22,2	39.0
1.2 Ingresos No Tributarios	0,6	1.0
2. Recursos de Capital de la Nación	24,8	43.5
2.1 Recursos de Crédito Externo	7,2	12.7
2.2 Recursos de Crédito Interno	13,7	24.0
2.3 Otros Recursos de Capital	3,9	6.8
3. Rentas Parafiscales	1,0	1.8
4. Fondos Especiales	2,3	4.1
II. Ingresos de los Establecimientos Públicos	<b>4,0</b>	<b>7.1</b>
1. Ingresos Corrientes	2,1	3.7
2. Recursos de Capital	0,4	0.7
3. Contribuciones Parafiscales	1,5	2.6
<b>Total Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital</b>	<b>55,0</b>	<b>96.5</b>
III. Recursos adicionales del proyecto tributario	2,0	3.5
<b>Total Presupuesto General de la Nación 2001</b>	<b>57,0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP, Proyecto de Presupuesto 2000.

El déficit fiscal es resultado de problemas estructurales complejos. Además del significativo problema de la deuda pública, interna y externa, se agregan el pasivo pensional creciente, la caída de los impuestos, una duplicación del gasto debido al desbordado tamaño del gobierno central, la ineficiencia en el gasto y la destinación continua de mayores recursos públicos hacia la guerra y las instituciones de justicia. Son estos los problemas el abultado déficit fiscal y no los causados por el gasto social y la descentralización.

El pasivo pensional debe sanearse porque es una bomba de tiempo, se deben desmontar los regímenes especiales que hoy gozan la fuerza pública, el magisterio, Ecopetrol y el Congreso, por lo que debe acabarse con las excepciones y los privilegios. La descentralización debería estar acompañada de una disminución del tamaño del gobierno central pero ello no ha sucedido así y en la práctica se presenta una duplicación del gasto. De otra parte, según el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2001, cerca del 70% de los gastos de personal se concentran en Defensa, Policía Nacional, Rama Judicial y Fiscalía. En los gastos generales estas cuatro entidades concentran el 72% de los recursos públicos<sup>5</sup>. De los cerca de 800.000 cargos de planta de la administración pública el 45% corresponde a los sectores defensa y seguridad, justicia, fiscalía y fuerza pública, esto es, 360.000 cargos<sup>6</sup>. Como el presupuesto público es financiado significativamente con recursos de crédito se puede afirmar que esta es una economía de guerra al debe.

El pago de la deuda que beneficia al sector financiero y los recursos para la guerra y la justicia explican en parte del desbordado crecimiento de los gastos públicos, concentran más de la mitad del presupuesto general de gasto del año 2001, esto es, 15% del PIB. El gasto social representa solo 33.3% del presupuesto (9.6% respecto al PIB) y en lo que se refiere al situado y la participación municipal, en conjunto, participan en 16.7% del presupuesto, 4.8% del PIB (cuadro 4).

<sup>4</sup> Informe de la Junta Directiva del Banco de la República, julio 20 de 2000, p. 8.

<sup>5</sup> Ministerio de Hacienda y DNP, Op. Cit. P. 29-30.

<sup>6</sup> Ibid, p. 67, cuadro 14.

CUADRO 4  
Presupuesto General de Gastos 2001  
\$ Billones

Concepto	Total	Participación %	
		Presupuesto	PIB
Servicio de la deuda pública nacional	21,0	36.9	10.73
Defensa y Seguridad	7,0	12.4	3.59
Ministerio de Justicia y del Derecho	0,1	0.2	0.05
Fiscalía	0,6	1.0	0.28
<b>Subtotal deuda, seguridad y justicia</b>	<b>28,7</b>	<b>50.5</b>	<b>14.66</b>
Presidencia de la República	0,6	1.1	0.32
Red de Solidaridad Social	0,07	0.1	0.03
Forec	0,05	0.1	0.02
Sector Agropecuario	0,4	0.8	0.22
Ministerio del Trabajo y Seguridad Social	2,8	5.0	1.43
Sector Educación	2,5	4.4	1.28
Sena	0,6	1.0	0.29
Sector Salud	1,0	1.7	0.49
ICBF	1,0	1.8	0.51
Inurbe	0,1	0.2	0.07
Ministerio de Desarrollo Económico	0,1	0.2	0.07
Situado Fiscal (incluye recursos crédito educación)	5,9	10.4	3.01
Participación Municipios	3,6	6.3	1.84
<b>Subtotal Gasto Social</b>	<b>18,8</b>	<b>33.1</b>	<b>9.60</b>
Congreso de la República	0,1	0.3	0.09
DNP	0,3	0.6	0.17
Colciencias	0,02	0.1	0.01
Ministerio de Hacienda (sin situado ni parti. munic.)	3,3	6.8	1.68
Ministerio del Interior	0,07	0.1	0.03
Minas y Energía	0,4	0.7	0.21
Sector Comunicaciones	0,3	0.4	0.13
Transportes y Vías	1,8	3.2	0.93
Sector Medio Ambiente y Corporaciones	0,1	0.2	0.07
Sector Cultura	0,04	0.1	0.02
Otros	2,9	5.1	1.47
<b>Total</b>	<b>57,0</b>	<b>100.0</b>	<b>29.08</b>

Fuente: Cálculos propios con base en datos Ministerio de Hacienda.

Si bien se afirma que las transferencias representan el 71.8% del total de gastos de funcionamiento con recursos de la Nación, es necesario aclarar que de los \$18,2 billones programados para el año 2001 el 29% es para pensiones (incluyendo el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio), el 5.8% para Universidades públicas y el 13.7% para otros usos distintos al situado fiscal y la participación de los municipios.

Los ganadores con este modelo de las finanzas públicas corresponden principalmente a la alta tecnocracia del Estado, los dueños de las instituciones y rentistas del capital financiero, nacionales y extranjeros, los beneficiarios de los aparatos militares y de justicia. Los perdedores son las familias de ingresos medios y bajos, los trabajadores y los desempleados, los pequeños y medianos empresarios del sector real, urbanos y rurales, debido al aumento de los impuestos, el crecimiento en las tasas de interés, la caída en la demanda producto de las políticas públicas contraccionistas, el gasto en guerra, el pago en burocracia del gobierno central y a la reducción en el gasto social efectivo.

Resumiendo, el proyecto de presupuesto General de la Nación 2001 reproduce este modelo: un déficit presupuestal del 54%; un crecimiento de la deuda pública interna y externa para financiar el déficit junto con la privatización de activos; cerca del 40% de las apropiaciones presupuestales se dedica al servicio de la deuda; una nueva reforma tributaria de carácter regresiva que busca aumentar los ingresos afectando a los trabajadores y sectores de bajos y medianos ingresos y medidas que favorecen al capital y a las transnacionales que operan en el país; un gasto que además de estimular la especulación financiera favorece los intereses corporativistas y burocráticos a la vez que estimula la guerra.

La solución del déficit fiscal debe ser de tipo estructural. El énfasis debe colocarse en el lado del gasto, ajustando las partidas y mejorando la gestión de

acuerdo con la naturaleza de un Estado Social y Democrático de Derecho que debe garantizar un orden político, económico y social justo e igualitario en un marco de respeto y garantía de los derechos humanos. Colombia necesita una reforma fiscal antes que tributaria y una reestructuración del Estado, en un marco de desarrollo humano y con sostenibilidad social, ambiental y política.

## II. ANALISIS DEL PROYECTO

Como se afirmó anteriormente, el Proyecto de Acto Legislativo tiene una orientación fiscalista y monetarista. El objetivo central es contribuir a lograr el equilibrio fiscal y la estabilidad macroeconómica. La estabilidad fiscal y el fortalecimiento del sector privado se colocan por encima de los fines esenciales del Estado social de derecho. Ello explica el cálculo propuesto en el proyecto de acto legislativo para modificar las transferencias territoriales: "el monto de las participaciones 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".

En consecuencia, no se parte de establecer cuáles son los recursos necesarios para garantizar el artículo 366 de la C.P. "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable".

La pobreza es creciente en Colombia y con ella las desigualdades sociales. La recesión que experimentó la economía colombiana desde 1996 hasta 1999, profundizada por las políticas macroeconómicas abiertamente favorables al gran capital y la gestión del Estado proclive a los intereses corporativistas explican los actuales niveles de desempleo, pobreza y concentración de la riqueza y el ingreso. El PIB pasó de crecer por arriba del 5% entre 1993 y 1995 a una caída del 4.8% en 1999. La pobreza por ingresos aumentó de 51.7% en 1993 a 56.3% afectando a cerca de 24 millones de personas; en las zonas urbanas el índice de pobreza es de 47.2% y en las zonas rurales 79.6%. El número de pobres aumentó en 2 millones entre 1997 y 1999. La concentración del ingreso y la riqueza igualmente ha aumentado en estos últimos años, tanto que el país junto a Brasil exhibe uno de los índices más altos de desigualdad en América Latina. El 50% más pobre de la población participa actualmente con una parte menor de los ingresos que hace diez años; en contraste, los más ricos han mejorado su participación y la brecha entre el 10% más rico y el 10% más pobre se incrementó de 52.1 a 78.4 veces entre 1991 y 1999<sup>7</sup>. La tasa de desempleo abierto se elevó de 8.7% en 1995 a 19.5% en 1999; para el 2000 se espera un crecimiento del PIB de 3% pero sin generar nuevos puestos de trabajo, teniendo en cuenta que el desempleo se acerca este año al 21%, lo que implica que se concentre aún más el ingreso y la miseria social aumente.

Un nuevo cálculo referente a la modificación de las transferencias a las regiones debe partir de estimar la población objetivo (con prioridad en las personas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad), definir los costos per cápita para garantizar los derechos sociales y obtener los montos requeridos para cumplir con la finalidad social del Estado. De este modo se parte de la demanda para definir los requerimientos de las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las reglas distributivas. Así, se solucionaría uno de los principales problemas actuales: la inequidad en la asignación regional de los recursos y que algunas unidades territoriales reciban más recursos de los requeridos para atender la prestación de los servicios.

La brecha del desarrollo entre unidades territoriales es cada vez mayor y al interior de estas también se incrementan las desigualdades sociales. Las transferencias deberían contribuir, además de garantizar los derechos sociales, a generar un desarrollo más equilibrado, con justicia social y solidaridad. En 1999, la pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas (acceso a servicios públicos, asistencia escolar de los niños, dependencia económica, calidad de la vivienda y hacinamiento) afecta, en promedio, a uno de cada cuatro hogares en Colombia, pero en departamentos como Magdalena, Chocó, Córdoba y Sucre el índice de pobreza es superior al 40%. La pobreza por ingresos (asociada a mala calidad del empleo, desempleo, carencia de activos y bajo nivel educativo) afectó en 1999 a 54% de los colombianos, pero por departamentos el rango va de 43.5% en Bogotá a 75.3% en Chocó. Igual situación se presenta con el índice de condiciones de vida -ICV- que combina variables de posesión de bienes físicos con variables que miden el capital humano presente y potencial y variables de composición del hogar; el índice presenta un valor medio para el país de 73.3 y a la vez altas desigualdades entre departamento (el rango va de 58.8 en Boyacá a 87.7 en Bogotá) (cuadro 5).

<sup>7</sup> DNP, SISD, Coyuntura económica e indicadores sociales, Boletín N° 26, julio 2000, p. 22.

CUADRO 5  
Pobreza (NBI y LP) y condiciones de vida (CV)  
nacional y departamental 1999

Departamentos	% Pobreza NBI		% Pobreza por Ingresos LP		I. Condiciones de Vida
	Pobreza	Miseria	Pobreza	Indigencia	
Antioquia	23.8	7.3	54.9	17.5	75.7
Atlántico	19.5	5.2	55.1	16.3	80.4
Bogotá	12.5	2.1	43.5	11.3	87.7
Bolívar	36.7	15.5	57.9	20.2	63.3
Boyacá	34.4	10.3	63.7	25.4	58.8
Caldas	19.8	2.7	51.1	13.6	72.2
Caquetá	24.0	6.3	54.8	14.1	69.2
Cauca	37.8	14.4	67.7	36.8	61.5
Cesar	33.8	11.2	54.6	15.9	69.1
Córdoba	49.4	23.5	68.9	32.5	58.3
Cundinamarca	22.7	3.3	48.5	14.3	69.7
Chocó	62.2	23.5	75.3	47.4	55.3
Huila	24.1	7.5	57.4	26.4	68.7
La Guajira	37.6	16.1	50.9	19.9	70.1
Magdalena	40.3	15.8	60.6	18.3	64.9
Meta	27.3	6.7	43.8	12.2	72.1
Nariño	35.4	11.2	70.6	36.8	60.6
N. Santander	24.1	6.6	58.8	21.6	74.2
Quindío	21.8	5.3	49.6	12.4	76.0
Risaralda	16.4	3.7	52.3	18.2	77.1
Santander	20.3	4.4	49.6	18.5	73.1
Sucre	44.6	19.8	61.1	19.3	62.7
Tolima	28.6	8.8	56.0	22.1	68.6
Valle	18.8	4.1	46.4	12.8	79.5
<b>Total</b>	<b>25.4</b>	<b>7.7</b>	<b>53.8</b>	<b>18.7</b>	<b>73.3</b>

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS, con base en DANE. Boletín N° 26.

De otra parte, el Proyecto de Acto Legislativo transforma radicalmente e involuciona el sentido social y equitativo del título XII, capítulo 4 de la Constitución Política en lo referente a la distribución de los recursos y de las competencias. En la reforma al artículo 356 desaparecen las siguientes orientaciones: “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” y “no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlos”. Con la limitación introducida “La Nación no podrá pagar gastos en servicios que hayan sido señalados como de competencia de las entidades territoriales”, los derechos sociales de los colombianos quedan dependiendo de los determinantes del ajuste fiscal, la estabilidad macroeconómica y el financiamiento local por parte de la población. En la reforma al artículo 357, los resguardos indígenas dejan de ser considerados municipios para efectos de la participación en los ingresos corrientes de la Nación y se pierden las normas de distribución por ley (60% por pobreza y 40% por población, eficiencia fiscal y progreso en calidad de vida).

En las reformas al artículo 357, los resguardos indígenas dejan de ser considerados municipios para efectos de la participación en los ingresos corrientes de la Nación dejando a disposición de la ley (artículo 356 reformado), la determinación de cuáles de ellos pueden llegar obtener tal categoría y se pierden las normas de distribución por ley (60% por pobreza y 40% por población, eficiencia fiscal y progreso en calidad de vida).

### III. EL DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO EN SEGUNDA VUELTA ANTE LA COMISION PRIMERA

#### A. Las intervenciones

Habiéndose radicado tres ponencias, de las cuales, las presentadas individualmente por los Senadores Darío Oswaldo Martínez Betancourt y Vivianne Morales Hoyos, propusieron negar el proyecto y por ende archivarlo y la presentada por el Senador Carlos Arturo Angel Arango, que propuso darle primer debate, se realizó el debate del proyecto de acto legislativo, con la participación de voceros de diferentes organizaciones civiles así:

– **Federación Nacional de Municipios:** El doctor Gilberto Toro, intervino para presentar a nombre de 100 alcaldes, las observaciones y propuestas al proyecto de acto legislativo, consignadas en un Acta de Compromiso suscrito entre el Ministro de Hacienda y el Director del Departamento Nacional de Planeación en representación del Gobierno Nacional y los Alcaldes de Medellín, Manizales, Pasto y Barranquilla en representación de la Federación Nacional de Municipios, que contiene los siguientes puntos:

1. Apoyo al Proyecto de Acto Legislativo 012, por el cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.

2. Introducción de modificaciones al articulado del proyecto en los siguientes términos:

a) Los recursos de transferencias para el período de transición se liquidarán de acuerdo al índice de inflación causado en el año inmediatamente anterior, más el 2% para los años 2002, 2003, 2004 y 2005; el 2.25% para los años 2006 y 2007 y el 2.5% para el 2008;

b) De suceder que el crecimiento anual del PIB sea superior al 4%, su diferencia se destinará a los municipios, distritos y departamentos;

Si en el año anterior, el crecimiento del PIB es inferior al mínimo establecido o si es superior al 4% en el año corriente, la diferencia se destinará a las mismas entidades, a título de compensación por la caída de los años anteriores;

c) No se modificará el inciso tercero del párrafo del artículo 357 de la Constitución Nacional;

d) Las transferencias destinadas al SGP, se liquidarán sobre la base de los recursos provenientes de los Ingresos Corrientes de la Nación que el Gobierno Central debía calcular para las entidades territoriales para el 2001;

e) Para el pago de la deuda pública de los municipios, se utilizarán los recursos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, según los criterios que establezcan la Federación Nacional de Municipios y el Gobierno Nacional.

3. Compromisos del Gobierno nacional respecto a la normatividad a adoptar o modificar así:

a) Modificación a la Ley 60 de 1993, con el propósito de redefinir competencias de distritos, municipios y departamentos, y establecer mecanismos que garanticen la cobertura y calidad de los servicios sociales, y asignación de recursos;

b) El Proyecto de ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, deberá incorporar los acuerdos sobre el acto legislativo;

c) Se revisará la reglamentación de la Ley 617 de 2000, por la cual se adoptaron reajustes fiscales para las entidades territoriales;

d) Concertación para que en el proyecto de ley por medio del cual se modifica el régimen de explotación y concesión de combustible en las zonas de frontera, se incorporen beneficios a los municipios, por concepto de la sobretasa a la gasolina;

e) Apoyo a la iniciativa legislativa que amplía el período de gobierno a los mandatarios seccionales.

4. Compromisos del Gobierno Nacional para garantizar la participación democrática.

a) Adopción de mecanismos para el fortalecimiento de la descentralización, para la gestión, la planeación y el desarrollo a largo plazo;

b) Suscripción de un convenio entre la Federación Nacional de Municipios y el Fondo de Regalías, para garantizar la adecuada presentación de proyectos y su eficaz trámite;

c) Garantías para el acceso de las comunidades a las tecnologías de información y a programas de fortalecimiento de institucional de la Federación Nacional de Municipios y de los Gobiernos Locales.

5. Compromisos del Gobierno para el mejoramiento de programas de desarrollo social.

a) Redirección de recursos por el monto de 78 millones de dólares y la consecución de créditos por otros 200 millones de dólares para programas de Vivienda de Interés Social y el sector de la construcción;

b) Concertación con el Ministerio de salud, de los recursos que éste debe aportar por concepto de *pari-passu* desde 1987 para ampliar cobertura en salud;

c) Evaluación conjunta –Minhacienda, Minsalud y Alcaldes–, sobre las ARS, para adoptar mecanismos que permitan un mayor flujo de recursos a las IPS.

– **Federación Nacional de Departamentos.** Con la intervención del doctor Guillermo Gaviria Díaz, gobernador de Antioquia, presenta el

acuerdo suscrito entre esta organización y el Gobierno Nacional, con el apoyo de 27 gobernadores.

– **Gobernadores Independientes.** Los doctores Parmenio Cuéllar Bastidas y Guillermo Alfonso Jaramillo, gobernadores de los departamentos de Nariño y Tolima respectivamente, manifestaron su desacuerdo tanto con el contenido del proyecto de acto legislativo como con el **hasta ahora desconocido** acuerdo celebrado entre el Gobierno Nacional y la Federación de Gobernadores, por considerar que la reforma constitucional, afecta de manera especial a los servicios de educación y salud, que contrario a los postulados de la misma, deben ser amparados y garantizados en todo momento.

De aprobarse las modificaciones propuestas, las autoridades regionales estarían expuestas a enfrentar graves problemas de orden público.

– El Contralor General de la República, doctor Carlos Ossa Escobar, intervino, para presentar su informe de auditoría sobre la ejecución de los recursos que por concepto de transferencias realizó en el último año en algunos departamentos y municipios, así como las observaciones al proyecto de acto legislativo que se sintetizan en:

1. La principal falla del proceso de descentralización es la falta de aplicación e instrumentalización de las herramientas legales de control sobre el manejo de recursos y la inequitativa distribución de recursos y competencias.

2. Con la aprobación del Acto legislativo número 12, la fórmula adoptada dejará a los departamentos una pérdida de 10 billones de pesos si el crecimiento fuera del 4% y 4.8 billones si el crecimiento fuera del 3%.

3. Si bien la intención de independizar las transferencias de los ingresos corrientes, es sana, la fórmula propuesta únicamente, logrará reducir los recursos, pero no se resuelve el problema fiscal.

4. En tal sentido, sería mejor reformar la Ley 60 de 1993, establecer metas de cobertura y eficiencia, con la adopción de normas estrictas de control con auditorías especiales para educación y salud.

Con las intervenciones del doctor Juan Manuel Santos, Ministro de Hacienda, y del doctor Francisco Lloreda, Ministro de Educación, el Gobierno Nacional, ratificó su decisión de resolver el déficit fiscal, mediante el recorte de las transferencias de que trata el presente acto legislativo.

No conoció la honorable Comisión Primera ni la ponente, el monto exacto de los recursos, que el gobierno aspira a ahorrar con la reforma, pues el señor Ministro de Hacienda, omitió dar respuesta a la pregunta directa que en tal sentido le fue formulada.

#### B. Las modificaciones del proyecto

En desarrollo del debate, mediante proposición sustitutiva al artículo 1º del proyecto de acto legislativo los miembros de la Comisión resolvieron las controversias sobre el origen y forma de ejecución de recursos para los gastos de personal y gastos generales de las entidades territoriales y por ende la supresión del parágrafo transitorio, que establecía el incremento del monto de las apropiaciones para funcionamiento para los próximos 5 años, así:

#### Proposición Sustitutiva

**Artículo 1º.** 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 periodo legislativo siguiente.

**El monto de las apropiaciones autorizadas en la ley anual de presupuesto para gastos de personal y gastos generales, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, salud, al Sistema General de Participaciones y a otras transferencias que señale la ley, no podrá variar de un año a otro, en un porcentaje superior 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.**

**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 Anual de Presupuesto** para gastos de personal y gastos generales, diferentes de las destinadas al pago

de pensiones, **salud, al Sistema General de Participaciones y a otras transferencias que señale la ley, no podrá incrementarse de un año a otro en un porcentaje superior a la tasa de inflación causada en el año inmediatamente anterior.**

**La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de lo de Excepción.**

La cual fue aprobada en su integridad.

En el artículo 2 del proyecto de acto legislativo, se eliminó la exención que permitía al gobierno no reasumir la prestación de los servicios que se transfirieran al Sistema General de Participaciones y destinar los recursos que se requieran para ello, mediante proposición sustitutiva, del siguiente tenor

#### Proposición Sustitutiva número 84

Artículo 2º. 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 determinar los servicios a cargo de estas y los recursos para financiar su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales.

Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

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;
- c) Pobreza relativa,
- d) Eficiencia.

No se podrá descentralizar nuevas competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas.

**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 periodo legislativo.

Aprobado se incorporó al texto.

Atendiendo el acuerdo celebrado entre la Federación de Alcaldes y el Gobierno Nacional, en el artículo 3º del proyecto, se modificó el porcentaje de recursos para inversión y otros gastos de funcionamiento de la administración, del 15 al 24%. Así mismo, se incorporó la fórmula acordada para garantizar que los recursos de transferencias durante el periodo de transición no quedaran sometidos a la crisis económica del país.

#### Proposición Sustitutiva número 85

Artículo 3º. 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.

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 **veinticuatro por ciento (24%)** 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 Territoriales 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, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de **2%**; **para los años 2006 y 2007 el incremento será de 2.25%** y **para el año 2008 será de 2.5%**.

**El costo de los servicios de educación y salud asociados a la nómina, no podrá aumentar por encima de los crecimientos reales establecidos en el inciso anterior.**

**Si durante el periodo de transición el crecimiento real de la economía es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, el 2.25% adicional para los años 2006 y 2007 o el 2.5% adicional para el año 2008.**

#### IV. LAS MODIFICACIONES ADOPTADAS, NO RESUELVEN EL PROBLEMA FISCAL

Las fórmulas adoptadas para determinar el monto de los recursos del Sistema General de Participaciones, arrojarán resultados diferentes a los esperados por quienes suscribieron los acuerdos que finalmente se constituyeron en texto del pliego de modificaciones.

Según ellas, bajo el supuesto del crecimiento del PIB en un 2%, el valor base para los años comprendidos entre el 2001 y el 2010, será de 100.6 billones de pesos, el valor PIB (2%) será de 99.982 millones de pesos y la diferencia o déficit cubierta por el gobierno, será de 526.000 millones de pesos. Ahora bien sobre el supuesto de un crecimiento del PIB del 4%, el valor base para período comprendido entre los años 2002 a 2006 en que se reducirá en un 0.5% - según el proyecto y de una disminución de, 0.25% promedio para los años 2007, 2008, 2009, y 2010, será de 100.6 billones de pesos, el valor base más el 0.5% de que trata el proyecto, será de 101.4 billones de pesos y la diferencia que sería devuelta a los municipios será de 845.000 millones de pesos. Resultados alentadores para las regiones.

Por su parte, el Sistema General de Participación, solo obtendrá por concepto de recursos para salud y educación un total de 8.9 billones de pesos, para libre destinación, un total de 2.0 billones de pesos, con un gran total de 11.0 billones de pesos, para ser distribuidos a los municipios.

#### V. PROPOSICION

En consideración a lo anteriormente expuesto, propongo a los honorables Senadores negar el Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2000, por medio del cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política.

De los Honorables Senadores,

*Vivianne Morales Hoyos,*  
Senadora Ponente.

Se autoriza la publicación del anterior informe.

El Secretario,

*Eduardo López Villa.*

Bogotá, D. C., 8 de mayo de 2001.

#### TEXTO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 012 DE 2000 SENADO, 120 DE 2000 CAMARA

**Aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República, por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.**

El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

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 anual de presupuesto para gastos de personal y gastos generales, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, salud, al Sistema General de Participaciones y a otras transferencias que señale la ley, no podrá variar de un año a otro, en un porcentaje superior 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.

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 Anual de Presupuesto para gastos de personal y gastos generales, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, salud, al Sistema General de Participaciones y a otras transferencias que señale la ley, no podrá incrementarse de un año a otro en un porcentaje superior a la tasa de inflación causada en el año inmediatamente anterior.

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de lo de Excepción.

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 determinar los servicios a cargo de éstas y los recursos para financiar su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales.

Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

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;
- c) Pobreza relativa;
- d) Eficiencia.

No se podrán descentralizar nuevas competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas.

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.

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.

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 veinticuatro por ciento (24%) 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 Territoriales 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, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006 y 2007 el incremento será de 2.25% y para el año 2008 será de 2.5%.

El costo de los servicios de educación y salud asociados a la nómina, no podrá aumentar por encima de los crecimientos reales establecidos en el inciso anterior.

Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, el 2.25% adicional para los años 2006 y 2007 o el 2.5% adicional para el año 2008.

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige desde la fecha de su publicación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2000 Senado, según consta en el Acta número 27, con fecha 25 de abril del 2001.

El Secretario,

*Eduardo López Villa.*

## TEXTOS DEFINITIVOS

### TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 16 DE 2001 SENADO

*Aprobado en la sesión plenaria del día 8 de mayo del año 2001,  
por medio del cual se adiciona el artículo 359 de la Constitución Política  
de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 359 de la Constitución Política de Colombia quedará de la siguiente manera:

**Artículo 359.** No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución a favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. Las destinadas para inversión social.
3. Las que con base en las leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas Intendencias y Comisarías.
4. Los recursos del Impuesto del Valor Agregado, IVA, por lo menos en un 25% se destinarán única y exclusivamente al fortalecimiento de los planes y programas de inversión social en los municipios con menos de 25.000 habitantes, todos los corregimientos, resguardos indígenas y para los estratos uno (1), dos (2) y tres (3) de los Distritos y Municipios del País.

Del total del 25% de este impuesto, se distribuirá en los siguientes sectores así:

Un 13% para la salud básica primaria, acueductos, electrificación, alcantarillado domiciliario y hogares comunitarios; un 13% para educación básica primaria, educación en técnicas agropecuarias y de pesca, reforestación de especies autóctonas, técnicas en tratamientos de ríos, lagunas y ciénagas; un 13% para créditos agropecuarios, para asistencia técnica y mejoramiento de calidad de vida del campesino; un 13% para el tratamiento de enfermedades infantiles tales como cardiopatías, diabetes precoz, afecciones de vías respiratorias, poliomielitis, cirugía de labio leporino y paladar hendido; un 13% para desarrollo de planes de vivienda, salud y educación para la población desplazada por la violencia; un 13% para subsidio de tarifas de energía, acueducto y alcantarillado de los estratos 1, 2 y 3; un 10% para fortalecer el fondo pensional de los jubilados de las Universidades Públicas, el cual será inembargable; un 6% para seguridad social y reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios;

un 6% para garantizar planes de vivienda y seguridad social para los artistas colombianos, definidos en la Ley 25 de 1985.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir desde la fecha de su promulgación.

Bogotá, D. C., 9 de mayo de 2001.

Doctor

MARIO URIBE ESCOBAR

Presidente Senado de la Republica

Ciudad

Señor Presidente:

Con el propósito de que el Proyecto de Acto Legislativo número 16 de 2001 Senado, *por medio del cual se adiciona el artículo 359 de la Constitución Política de Colombia*, siga su curso legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar el Texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del día 8 de mayo de 2001.

De esta manera damos cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,

*Oswaldo Darío Martínez Betancurt,*  
Senador de la Republica.

### CONTENIDO

Gaceta número 188 - Jueves 10 de mayo de 2001

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

Ponencia para segundo debate (segunda vuelta) y Texto al Proyecto de Acto legislativo número 012 de 2000 Senado, por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política. ....	1
--	---

TEXTOS DEFINITIVOS

Texto definitivo al Proyecto de Acto legislativo número 16 de 2001 Senado, aprobado en la sesión plenaria del día 8 de mayo del año 2001, por medio del cual se adiciona el artículo 359 de la Constitución Política de Colombia ...	8
--	---