



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - Nº 443

Bogotá, D. C., lunes 9 de octubre de 2006

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

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

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

Bogotá, D. C., octubre 6 de 2006

Doctor

EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Respetado señor Presidente:

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

Introducción

El presente proyecto de Acto Legislativo, puesto a consideración del Congreso de la República por el Gobierno Nacional, tiene importantes elementos que ubican en un nivel relevante la búsqueda y logro de objetivos sociales de gran importancia para el país, que, a su vez, resultan fundamentales en la legitimación y fortalecimiento de la descentralización. Por tal motivo, el proyecto está enmarcado, y como tal debe ser valorado, en un esfuerzo orientado al cumplimiento de metas sociales ambiciosas que honran el objetivo superior de los recursos públicos, especialmente aquellos que hacen parte del Sistema General de Participaciones (SGP): mejorar la calidad de vida de los colombianos.

Estas metas ambiciosas se refieren a la necesidad de alcanzar coberturas universales en servicios sociales básicos como salud y educación, así como avanzar significativamente en el incremento

de coberturas en los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, al mismo tiempo que se protegen principios básicos de estabilidad fiscal y, por tanto, macroeconómica.

Esta es el garante último de que, en el mediano y largo plazo, las coberturas universales sean sostenibles y reduzcan la pobreza de los sectores más vulnerables de la población colombiana.

Así mismo, la reducción de la pobreza está asociada con la calidad en la provisión de estos servicios. Por esto consideramos de suma importancia hablar no solo de las coberturas que se alcanzarían sino de avances importantes en calidad, que posibiliten unas mejores condiciones de la población y garanticen un verdadero desarrollo social en Colombia.

Lo anterior reconociendo que para tal fin han sido fundamentales, en primer lugar, el avance en el proceso de descentralización, el cual exige condiciones favorables para ser sostenible, en el marco de la unidad de la Nación y el Estado Social de Derecho consagrados en la Constitución Política de 1991. Y en segundo lugar, la Reforma Constitucional de 2001 que introdujo elementos clave para avanzar en el cumplimiento de las metas sociales y para el desarrollo de la descentralización, principalmente la estabilidad de los recursos y su crecimiento real y sostenido a través del tiempo.

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

No obstante, se hace necesario profundizar los esfuerzos realizados en procura de alcanzar coberturas universales para la población pobre en estos dos servicios sociales. De esta manera, este proyecto de Acto Legislativo crea condiciones favorables y sostenibles para incorporar 1,5 millones de niños y niñas al sistema educativo y a cerca de 6 millones de beneficiarios al régimen subsidiado de salud en el período 2007-2010.

Por otra parte, el esfuerzo a realizar se complementa con el significativo aumento previsto para 2010 en las coberturas de agua potable del nivel actual de 97,4 a 98,5% en el sector urbano y de 68,6 a 75,1% en el sector rural; en alcantarillado urbano de 90,2 a 94,5% y de 60,1 a 65,5% en áreas rurales; un incremento del 10 al 30% en el tratamiento del caudal de aguas residuales; y el logro de la disposición adecuada de residuos sólidos urbanos en el 100% de los municipios del país.

En la consecución de esas metas, el país debe a su vez afrontar con decisión los retos sociales que acompañan a la política de seguridad democrática. Como complemento a los recursos del SGP entre 2001 y 2006 (\$13.3 billones en 2001 y \$16.4 en 2006), la inversión de la Nación en las entidades territoriales ha sido creciente. En cumplimiento de su deber de ser fuente complementaria, subsidiaria y concurrente de las entidades territoriales, entre 2001 y 2006 pasó de 1,8 billones en 2001 a 10,27 billones en 2006 (precios de 2006).

Esta inversión a 2006 ha permitido atender temas fundamentales de interés territorial, a través de diversos programas y proyectos, como lo son, el Plan 2.500 (998 mil millones de pesos), la red terciaria (\$703 mil millones), proyectos de agua potable y saneamiento básico, ambiciosos programas de concesiones en vías de competitividad (\$1.8 billones), entre otros, que hacen parte de los 2.9 billones de pesos en inversión en infraestructura realizados por la Nación en 2006.

Por su parte, el gasto social de la Nación representó \$7.4 billones en 2006. Es así como en el período 2002 a 2006 se han destinado recursos del Presupuesto Nacional por valor de \$3.2 billones a programas sociales que le otorgan a la política de seguridad democrática un enfoque integral, que busca garantizar la recuperación de las zonas que antaño eran refugio de los actores armados ilegales. Además de lograr presencia de la fuerza pública en todo el territorio nacional, se han ofrecido alternativas viables para las familias que han abandonado los cultivos ilícitos (\$545 mil millones), que se han desmovilizado y decidido reincorporarse a la vida civil mediante un oficio diferente (\$1 billón) y para quienes han sido desplazados de sus territorios de origen (\$1.6 billones).

Sumado a lo anterior, en el mismo período se han invertido recursos del Presupuesto General de la Nación por valor de \$1,4 billones para beneficiar a 620 mil familias pobres y desplazadas en el programa Familias en Acción, como una estrategia de gran impacto para atenuar los efectos desfavorables de la crisis económica de finales de los noventa. Estas intervenciones han contribuido de manera importante a la reducción reciente de la pobreza.

Estos esfuerzos en materia de política social por parte del Gobierno Nacional y en asocio con los departamentos y municipios, continuarán siendo necesarios para consolidar los logros en coberturas de los programas sociales en educación, salud, agua potable y saneamiento básico a cargo de las entidades territoriales, y fundamentales para la reducción de la pobreza y la desigualdad. De seguir atadas las participaciones a los ICN, la Nación se vería forzada a dejar de participar en la financiación de inversiones de

interés para el desarrollo social y económico de las entidades territoriales, tal como lo hace actualmente.

De esta manera, el proyecto de Acto Legislativo que aquí se presenta debe ser valorado por parte del Congreso de la República como un instrumento esencial de la búsqueda y sostenibilidad de logros sociales de gran importancia, en el marco del fortalecimiento del Estado Social de Derecho, de la consolidación de la descentralización y la gobernabilidad del país y de la unidad nacional. Todo esto garantizando, al mismo tiempo, la estabilidad macroeconómica, requisito fundamental para que la pobreza y desigualdad continúen descendiendo.

El Estado colombiano está en una senda de fortalecimiento del proceso de descentralización desde los ámbitos político, administrativo y fiscal. En el campo político, la elección de los gobernantes territoriales, que inicialmente fue aprobada para los mandatarios locales, se hizo extensiva a los gobernadores departamentales, sacando de la órbita y manejo del Gobierno Nacional el nombramiento de estos funcionarios, consolidando así los procesos democráticos regionales.

Así mismo, en aras de fortalecer la descentralización en su aspecto político, se adoptaron medidas que garantizan periodos institucionales de cuatro años para los gobernadores, alcaldes, concejales y ediles.

En el tema administrativo, los desarrollos legales de los artículos 356 y 357 han permitido la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de manera tal que la prestación de los servicios básicos está a cargo de las entidades territoriales. Las disposiciones que regulan la distribución de competencias han dado especial cuidado a la ampliación de coberturas y la eficiencia en la prestación de los servicios, para lo cual se han adoptado ajustes administrativos en los niveles nacional y territorial.

Por otra parte, durante el mismo periodo se han expedido por parte del honorable Congreso de la República una serie de disposiciones que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública. También, se han introducido mejoras salariales y bonificaciones para los gobernadores y alcaldes y se vienen implementando políticas para el fortalecimiento de las administraciones departamentales.

En el escenario fiscal, la descentralización presenta grandes avances. Hoy día las entidades territoriales cuentan con diversas fuentes para la financiación de la prestación de los servicios a su cargo. La principal fuente de recursos, para la mayoría de los municipios y departamentos, corresponde a las participaciones.

Inicialmente, en el período 1994-2001, por concepto del Situado Fiscal y la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación PICN y aportes complementarios del Presupuesto General de la Nación y, a partir de 2002, con los recursos del SGP.

Adicionalmente, el nivel central ha adoptado medidas para el fortalecimiento y sostenibilidad de las finanzas territoriales. Como resultado, Colombia es el país unitario de América Latina con el mayor gasto descentralizado. Es así como de cada 100 pesos de gasto del Estado, \$45 son de las entidades territoriales; adicionalmente, los ingresos tributarios de las entidades territoriales en Colombia alcanzan el 19% del total de ingresos tributarios, superando a países como Argentina (18%), Chile (9%) y México (5%).

De acuerdo con los avances en los desarrollos políticos, administrativos y fiscales, introducidos para el fortalecimiento y consolidación de la descentralización, Colombia es el país unitario

con mayor avance en el proceso de descentralización en América Latina. Adicionalmente, estos avances en descentralización han contribuido de manera significativa al saneamiento de las finanzas públicas.

Esta estabilidad macroeconómica, producto de un escenario fiscal sano, ha sentado las bases para un fortalecimiento productivo del país, y por ende, para un mayor crecimiento económico, que se traduce en bienestar para toda la población. Es decir, en menores niveles de pobreza y desigualdad.

Antecedentes

La Constitución Política de 1991 creó el régimen de participaciones de las entidades territoriales. Estaba conformado por dos tipos de participaciones: el Situado Fiscal, cuyos beneficiarios eran los departamentos y distritos, y la participación en los ingresos corrientes de la Nación para municipios, distritos y resguardos indígenas (PICN). El cálculo del monto de esas participaciones estaba definido como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación. En 2001, último año de vigencia de este régimen estos porcentajes eran de 24.5% de los ingresos corrientes de la Nación, para el caso del Situado Fiscal y del 22%, para la PICN. No obstante, estos porcentajes se calculaban una vez efectuados los descuentos establecidos por la ley; por lo cual en el 2001 la participación efectiva de las transferencias sobre el total de los ingresos corrientes de la Nación ascendió al 39%.

Cabe señalar, que en las dos participaciones se realizaba, en primer lugar, una distribución territorial, y posteriormente una destinación sectorial *homogénea* que debía ser cumplida por las entidades territoriales y que se encontraba prevista en la Ley 60 de 1993¹.

En el marco de este diseño constitucional, a finales de la década de los noventa el país enfrentó un panorama difícil que afectó las finanzas públicas y, por lo tanto, la estabilidad y el crecimiento económico. En efecto, el déficit consolidado del sector público ascendió a 5.5% del PIB, el más alto desde finales de los 70, cuando se dio un desplome del crecimiento que finalmente llegó a -4.3% en 1999.

La caída del crecimiento económico se tradujo en menor recaudo tributario, que conllevó a continuos recortes de los gastos de inversión del Gobierno Central y fluctuaciones en las fuentes de financiación de educación y salud, a causa de que el volumen de las participaciones estaba, como se señaló anteriormente, atado directamente al comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación. Esto generó asimetrías entre el ingreso y el gasto, ya que la caída de los ingresos corrientes obligó a compensar los recursos faltantes para la financiación de los servicios.

Como resultado de lo anterior y con el objeto de dar solución a la crisis de las finanzas públicas y garantizar un sistema de participaciones más efectivo en términos de los objetivos de la descentralización, mayor y mejor prestación de servicios básicos, en el marco de una estructura fiscal sana y estable, se promovió una reforma constitucional, cuyo resultado fue el Acto Legislativo 01 de 2001 (que modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución) y su correspondiente reglamentación, mediante la Ley 715 del mismo año.

De esta manera, el Sistema General de Participaciones, creado por el Acto Legislativo 01 de 2001 corresponde a los recursos que se trasladan por mandato constitucional de los artículos 356 y 357 a las entidades territoriales y a los resguardos indígenas para la financiación de los servicios a su cargo. El SGP está conformado

por lo que anteriormente fue el Situado Fiscal y la participación en los ingresos corrientes de la Nación. A esta base se le sumaron los recursos que la Nación asignaba de su presupuesto para cubrir faltantes en educación básica (Fondo Educativo de Compensación, FEC), e igualmente se incluyeron en la base de cálculo los recursos propios que las entidades territoriales venían destinando al pago de personal docente. De esta manera la base inicial del SGP fue de \$10.96 billones, en lugar de \$9.8 billones que era el monto efectivamente determinado por la Constitución, superior en más de 1 billón de pesos de ese entonces.

Para solucionar los principales problemas del esquema anterior y especialmente para contribuir con la superación del déficit fiscal y garantizar así la estabilidad de los recursos que financian la inversión social, el SGP se desligó de los ingresos corrientes de la Nación, y se estableció una regla según la cual las participaciones tendrían un crecimiento igual a la inflación causada más un crecimiento adicional de manera escalonada (de 2002 a 2005 el crecimiento real fue de 2% y de 2006 a 2008 de 2,5%). Adicionalmente, se incluyó la posibilidad de un aumento adicional en caso de que la economía creciera más del 4%, evento en el cual las participaciones crecerían en proporción a los puntos en que se superara el 4%.

El SGP debe financiar los costos de educación preescolar, básica y media. En salud, el aseguramiento, las acciones de salud pública y la atención a la población no asegurada (oferta). Adicionalmente, la inversión en sectores de competencia local como agua potable y saneamiento básico, deporte, cultura, vías, vivienda, desarrollo agropecuario, entre otros. Así mismo, la Constitución Política garantizó para los municipios de categorías 4^a, 5^a y 6^a una porción de recursos para cubrir sus costos de funcionamiento.

Adicionalmente, la ley reglamentaria estableció dos grupos de participaciones: las especiales, hacia las cuales se orienta el 4% de los recursos² y las generales (96%), distribuidas en tres bolsas: 58.5% para educación, 24.5% para salud y 17% para propósito general. Esto permite que los recursos para educación y salud se distribuyan entre las entidades territoriales con criterios propios del sector, en los cuales prima la asignación para efectivamente financiar las necesidades (número de niños matriculados, de personas afiliadas al régimen subsidiado y de personas pobres no aseguradas), pero también se asignan recursos en función de la población por atender en cada sector, incentivando de esta manera los aumentos en coberturas y la eficiencia interna de los sectores.

Con el nuevo sistema se eliminaron dos problemas del modelo anterior:

1. La distribución territorial sin criterios sectoriales, y
2. La dispersión de fuentes para el mismo sector, una para departamentos y otra para municipios.

Por otra parte, la bolsa de Propósito General está orientada a financiar las competencias municipales, dando un especial énfasis a los sectores de agua potable y saneamiento básico, deporte y cultura. En consecuencia, es de anotar que en la actualidad el sec-

¹ Las PICN debían ser destinadas así: 30% para educación, 25% para salud, 20% para agua potable y saneamiento básico; 3% para deporte; 2% para cultura y el 20% restante como libre inversión (previo a esta destinación los municipios autorizados podían destinar un % de recursos a la financiación de gastos de funcionamiento). El Situado Fiscal debía destinarse en un 60% para educación, 20% para salud y el 20% restante en salud y/o educación, según decisión de la entidad territorial.

² Constituidas por las participaciones para resguardos indígenas, alimentación escolar, municipios ribereños del Río Magdalena y para el Fonpet.

tor de agua potable y saneamiento básico no cuenta con una bolsa independiente, manteniendo para él las ineficiencias de la Ley 60 de 1993 (no se distribuyen los recursos con criterios propios del sector).

De acuerdo con el artículo 357 de la Constitución, el régimen transitorio termina en el año 2008. De acuerdo con las disposiciones de ese artículo, los recursos del Sistema General de Participaciones crecerán a partir del año 2009 en función del promedio de los ingresos corrientes de la Nación de los últimos cuatro años, siempre y cuando lo asignado a las entidades territoriales por SGP como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación sea como mínimo el porcentaje asignado por transferencias constitucionales en el año 2001. Según esta regla constitucional, a partir del año 2009, las participaciones de las entidades territoriales volverían a estar ligadas a los ingresos corrientes de la Nación, con las ya mencionadas consecuencias negativas en términos de sostenibilidad fiscal y volatilidad en la financiación de la inversión social realizada a nivel territorial.

En conclusión, en términos del volumen de recursos a distribuir y de su ritmo de crecimiento, las dos grandes ventajas del nuevo sistema de participaciones son:

i) La incorporación a la base de cálculo del SGP de los recursos del Fondo Educativo de Compensación (\$907 mil millones) y los recursos propios que venían asignando las entidades territoriales a la financiación del pago de personal docente en 2001 (\$169 mil millones). De esta manera, gracias a la reforma estos recursos adicionales incrementaron en más de un billón de pesos el monto de las participaciones constitucionales a partir del cual se establecieron las reglas de crecimiento anual.

ii) La desvinculación de las participaciones de la dinámica fluctuante de los ingresos corrientes de la Nación, liberando con ello a las participaciones y por consiguiente a la inversión social de los riesgos propios de épocas de crisis fiscal que se reflejaban en la volatilidad de las participaciones.

Respecto al último tema ya mencionamos cómo a finales de la década de los noventa (especialmente en el período 1995-1999), durante la vigencia del sistema de participaciones regulado por la Ley 60 de 1993, el país enfrentó un panorama de dificultades que afectaron las finanzas públicas y, por lo tanto, la estabilidad y el crecimiento económico.

Dado el esquema del sistema de participaciones, esta situación afectó directamente los recursos girados y por consiguiente la situación fiscal de las entidades territoriales, como consecuencia de las fluctuaciones y reducciones de las fuentes de financiación de educación y salud y otros gastos financiados con esta fuente.

Esto resultó, para algunas vigencias, en la reducción del nivel de recursos asignados a los entes territoriales para la financiación de los servicios sociales, dificultando los procesos de planeación y afectando el avance en la ampliación de coberturas. Por ejemplo, en 1999 los recursos de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación girados al final de la vigencia fueron 10% menores a los inicialmente asignados, lo que ocasionó traumas en la planeación y ejecución de proyectos en estos sectores. Así mismo, se presentaron caídas de las participaciones entre una vigencia y otra, como entre 1999 y 2000 cuando las participaciones en promedio se redujeron en un 4% y en algunos casos alcanzaron una reducción de hasta 12%, lo cual afectó la posibilidad de mantener coberturas a lo largo del tiempo.

Por lo anteriormente señalado, en relación con la necesidad de desvincular las participaciones de la dinámica de los ICN, por los efectos negativos que ello tendría en la economía, en la financiación de los sectores básicos y en la descentralización, los ponentes compartimos los planteamientos expresados sobre el particular por el Gobierno Nacional en la exposición de motivos, al señalar que:

“Retornar a la medida según la cual el cálculo de las participaciones quedaría atado al comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación (como ocurrió en el período comprendido entre 1994 y 2001), generaría riesgos desde el punto de vista macroeconómico, de estabilidad de las finanzas del Gobierno Nacional y de garantía de recursos crecientes y estables para financiar salud, educación y servicios públicos domiciliarios de agua potable, entre otras competencias territoriales”.

La experiencia del país en los dos sistemas de cálculo de las participaciones (el que las ata al crecimiento de los ingresos corrientes de la Nación y el que fija un crecimiento real determinado) permite concluir la conveniencia de la desvinculación de las transferencias de los ICN. Entre otras razones, porque pone en riesgo el cumplimiento de las metas de cobertura universal, generado por la volatilidad en el monto de recursos a transferir al depender del ciclo económico.

De mantener sin reforma el artículo 357 de la Constitución, se daría un salto significativo en el monto que será transferido en 2009, y un crecimiento a lo largo del tiempo que conllevaría a que el ingreso adicional del Gobierno se convertiría automáticamente en una decisión de gasto, sin consultar el objeto de este gasto al ser automático. Esto impediría el control de las finanzas públicas por parte de la Nación incrementando el déficit consolidado del sector público. En 2009, este incremento en el déficit sería de 1.5 puntos porcentuales, es decir, se pasaría de un déficit de 2.1 a 3.6% si no se hiciera la reforma.

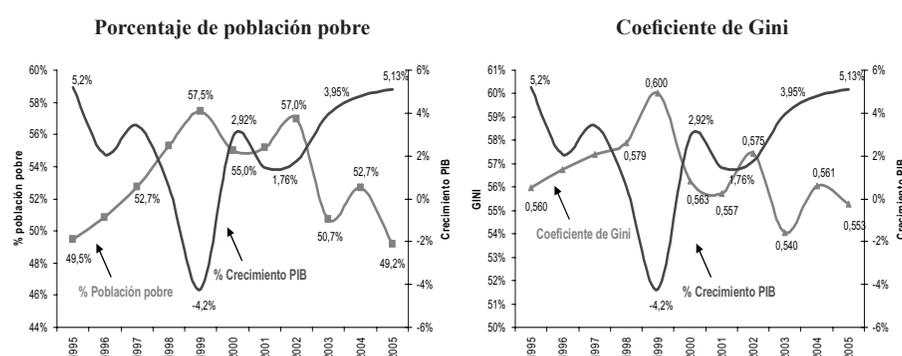
En este punto debemos ser conscientes de que un deterioro en las finanzas públicas lleva inevitablemente a que se encarezca y se haga más difícil el acceso a crédito. Por una parte, se aumenta el riesgo de no pago elevando el precio del endeudamiento, es decir, incrementando la tasa de interés de los títulos emitidos por el Gobierno. El aumento en el costo de financiación a la Nación, que puede ser de varios puntos de tasa de interés, no solo afectaría al Presupuesto Nacional, sino que llevaría a que la deuda de Colombia como un todo se encarezca, incluyendo el costo de endeudamiento para los departamentos y municipios.

De igual manera, los mercados internacionales percibirían inmediatamente la ausencia de reforma y, por ende, la fragilidad de las finanzas públicas, alejando aún más al país de la posibilidad de obtener el grado de inversión. Esto conduciría, invariablemente, a un encarecimiento adicional del endeudamiento.

Así, se produce una desaceleración de la tasa de crecimiento económico y un mayor nivel de endeudamiento a altos costos. La deuda pasaría de tener una senda decreciente si se aprueba la reforma (que se estima que pase de 33% actualmente, a 28% del PIB en 2017), a presentar un ritmo sostenido de crecimiento, hasta llegar a 48% en el mismo año. Esta situación vuelve explosiva la senda fiscal y se traducirá en menor recaudo tributario y, por tanto, en menores recursos de participación de las regiones. El menor ritmo de crecimiento conduce a mayores niveles de pobreza y a una elevación en los índices de desigualdad, vía una menor inversión social, los cuales tardan en corregirse cuando la economía se recupera.

Al respecto, el Gráfico 1 señala que la evolución del porcentaje de población pobre y el coeficiente de Gini, que mide el grado de desigualdad del ingreso, tienen una dinámica contraria al crecimiento del PIB. Es decir, a menor crecimiento, más pobreza y desigualdad. Este hecho se agrava en la medida en que la recuperación económica es mucho más acelerada que la recuperación en términos sociales, pues el mejoramiento de los índices de desigualdad y pobreza afectados por las fases recesivas de la economía, tardan mucho tiempo en corregirse. Se puede afirmar, como lo menciona el Banco Mundial, que “años de crecimiento económico sostenido entre los 80 e inicios de los 90 sacaron a muchas familias de la pobreza, pero la crisis macroeconómica de finales de los 90 neutralizó más de una década de progreso”.

Gráfico 1



Fuente: MERPD, DANE.

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

1. Variabilidad e incertidumbre en los recursos del Sistema General de Participaciones.
2. Incremento en el costo de endeudamiento o incluso la imposibilidad de acceder a crédito.
3. Aumento en los índices de pobreza y desigualdad.

Estos argumentos son muy importantes en cuanto a las implicaciones sociales que tendría el crecimiento de las participaciones si no se reformara el artículo 357 de la Constitución.

Resulta primordial tener en cuenta que el hecho de atar el crecimiento de las participaciones a los ingresos corrientes de la Nación, estaría asociado a un grave problema de incertidumbre. Si bien las proyecciones de crecimiento económico del Gobierno son positivas para los próximos años, no puede negarse el hecho de que todas las economías, y en particular las que se encuentran en desarrollo como la colombiana, están expuestas a diversos tipos de choques macroeconómicos que pueden afectar su senda positiva de crecimiento y por esta vía afectar el monto de recursos que se transfiere a las entidades territoriales.

Existen algunas fuentes de incertidumbre que podrían tener efectos negativos. Por una parte, las exportaciones de crudo se empezarán a reducir a partir de 2009, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En 2005 Ecopetrol tuvo ventas nacionales por \$9 billones y exportó aproximadamente \$6 billones. Esto representó ingresos para la Nación vía dividendos, que ascendieron a \$1.3 billones en 2005 y vía pago de impuesto de renta, que fue de \$0.9 billones en el mismo año. Así, los ingresos de la Nación se verán afectados ante la reducción en el petróleo.

De presentarse una disminución en el precio internacional del petróleo, se reducirían los ingresos por exportación. Se calcula que una reducción de US\$1 en el promedio anual del precio del

petróleo (WTI) proyectado para 2007 significaría menores exportaciones por un valor de \$69 mil millones. Esto en últimas repercutiría en los recursos que perciben las regiones por concepto de regalías.

Por otra parte, existen choques de tipo externo que no son posibles de prever. Bastante se habla de la economía estadounidense y de su posible desaceleración en los próximos años. De ser esto cierto, podría tener un fuerte impacto sobre la estabilidad macroeconómica colombiana. Esto provocaría la salida de los capitales provenientes de Estados Unidos y una reducción en la oferta de dólares en el país y su consecuente presión devaluacionista. Así mismo, las tasas de interés en Colombia podrían elevarse generando menores niveles de consumo e inversión y resultando en menores tasas de crecimiento en la economía colombiana.

Volver al mecanismo con el cual se atan las participaciones territoriales al crecimiento de los ingresos corrientes es perjudicial e ineficiente: por un lado, el mecanismo genera un deterioro fiscal que lleva a un menor crecimiento y consecuentemente a menores participaciones de las regiones. Por otro lado, el mecanismo no permite garantizar a las regiones los recursos previstos, necesarios para su correcta planeación y cumplimiento de las metas sociales, ante la presencia de choques macroeconómicos que disminuyan el crecimiento económico de la Nación.

En el total de la inversión territorial además del SGP y de los aportes del Presupuesto Nacional, se destaca la participación de los recursos propios de las entidades territoriales.

Al respecto cabe señalar que para fortalecer la descentralización, el Gobierno Nacional no se ha limitado a las participaciones, sino que ha tramitado medidas legislativas que han dinamizado el recaudo territorial. Tal es el caso de la sobretasa a la gasolina y los impuestos a los licores y la cerveza, para los cuales se incrementaron las tarifas. Estas rentas han tenido una dinámica creciente, en particular la sobretasa a la gasolina, que se ha convertido en la fuente de más rápido crecimiento para el consolidado de los municipios. El recaudo de la sobretasa a la gasolina pasó de \$412 mil millones en 1996 a \$1.3 billones en 2005, lo que representa un incremento de 12.6% de los ingresos territoriales en 1996 a 21% en 2005.

Así mismo, se han tomado medidas que contribuyeron al saneamiento de las finanzas territoriales, (Leyes 550 y 617) y que han permitido una recuperación en la mayor parte de entidades territoriales, llevándolas a situaciones de superávit y por lo tanto les ha permitido, mediante su esfuerzo propio generar excedentes para inversión, de tal manera que con recursos propios territoriales se financió en promedio el 16% del gasto de inversión territorial en el período 2001-2006.

Propuesta del Gobierno

La propuesta presentada por el Gobierno tiene por objeto la modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, reformados por el Acto Legislativo 01 de 2001, en el sentido de establecer un régimen de crecimiento del Sistema General de Participaciones que no esté atado a los ingresos corrientes de la Nación y que al mismo tiempo, garantice el cumplimiento de metas de cobertura y su sostenibilidad en sectores claves como educación, salud y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

Es así, como la propuesta consiste en definir el crecimiento del SGP a partir del 2009, con base en la inflación causada y adicionándole un crecimiento real que permita garantizar el flujo de

recursos suficientes para lograr coberturas universales en salud y educación en el año 2010 y el avance significativo en las de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico y otras competencias territoriales, a la vez que se protege la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

A continuación transcribimos el articulado radicado por el Gobierno Nacional:

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

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

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

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

Artículo 3°. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará, durante los años 2009 y 2010, en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada en el año anterior, más un incremento de 3.5%, tomando como base el monto liquidado en la vigencia 2008. A partir del año 2011 el incremento será la tasa de inflación causada en el año anterior, más un incremento de 2%.

Si el crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto) certificado por el DANE, para el año respectivo, es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente artículo 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 porcentaje de crecimiento adicional a la inflación del Sistema General de Participaciones.

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 veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

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

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

Consideraciones

Creemos que esta propuesta es favorable en la medida en que garantiza un flujo de recursos predecible y creciente a partir de

2009, que contribuye a lograr las coberturas y metas en los sectores ya enunciados. Al mismo tiempo, protege la estabilidad macroeconómica del país y salvaguarda las finanzas públicas y de esta manera evita la cascada de efectos negativos que se presentarían si los recursos del SGP volvieran a estar atados a los ICN.

De esta manera, se puede afirmar que el Proyecto no tiene como propósito recortar las participaciones de las entidades territoriales, ni va en contra de la descentralización; por el contrario, garantiza el cumplimiento de los objetivos y competencias de esta última sin poner en riesgo la dinámica económica del país.

En consecuencia, los ponentes consideramos que la propuesta del Gobierno Nacional en torno a la necesidad de modificar los artículos constitucionales citados está bien sustentada y corresponde a los objetivos planteados en la exposición de motivos del proyecto.

Teniendo en cuenta que el proyecto de acto legislativo plantea establecer una bolsa específica para Agua potable y Saneamiento Básico, con lo cual se reduciría el volumen actual de recursos de la bolsa de propósito general, los honorables Senadores encargados de esta ponencia, en particular el honorable Senador Rubén Darío Quintero, solicitan el compromiso del Gobierno Nacional respecto a garantizar que los recursos dirigidos para financiar los gastos de funcionamiento (libre destinación) y aquellos destinados a financiar las inversiones en los sectores de deporte y cultura, que en la actualidad se financian con un porcentaje de la bolsa de propósito general, mantengan como mínimo la proporción equivalente a los niveles que actualmente se asignan para tales fines.

Para ello, hemos pedido que el Gobierno defina el nuevo valor máximo de la participación de propósito general que los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª podrán destinar para cubrir sus gastos de funcionamiento, con el fin de incluirlo en las modificaciones que se le hagan a la propuesta del Gobierno. Al crear una bolsa aparte para agua potable y saneamiento básico, este porcentaje ya no sería de 28%, sino debería ser de 42%, dado que la base de propósitos generales sería menor por haberse descontado dicho componente. Este porcentaje es equivalente a los recursos que hoy destinan las regiones a estos propósitos. Así mismo, para el caso de deporte y cultura el Gobierno Nacional y el Congreso de la República definirán el mecanismo idóneo para redefinir los porcentajes de la bolsa de propósito general orientados a estos sectores.

Con el ánimo de incorporar al análisis de los honorables Senadores las opiniones y consideraciones de la ciudadanía, se convocó a una audiencia pública que se llevó a cabo en el Salón de sesiones de la Comisión Primera del Senado el día 4 de octubre de 2006, así como un foro en la ciudad de Barranquilla el día 5 de octubre del mismo año. En estos ejercicios democráticos participaron los honorables Senadores de la Comisión Primera, la Federación de Departamentos, la Federación de municipios, profesores, investigadores y la ciudadanía en general. Resultaron de gran utilidad para los ponentes, pues se tuvo la oportunidad de escuchar las diferentes posturas en torno a la propuesta.

Los honorables Senadores ponentes hemos suscrito esta ponencia bajo el entendido de que son 8 los debates que debe tener este Proyecto de Acto Legislativo. Por lo tanto, este es el primer paso que debemos dar para iniciar su discusión en el Congreso de la República. Dado que los primeros 4 debates deben tener su trámite antes del 16 de diciembre de este año, seguiremos construyendo consensos, estudiando todas las propuestas, escuchando todas las intervenciones, ya que todas contienen un alto valor para nosotros, bien sea que provengan de los congresistas, la academia,

los sindicatos, los alcaldes, los gobernadores, los diputados, los concejales, los ediles, las juntas de acción comunal, los partidos políticos, los educadores, los médicos, los veedores ciudadanos, los hospitales, las cámaras de comercio, los empresarios, los padres de familia y la sociedad en general.

En este sentido, aun quedan inquietudes que se hace necesario valorar. Ya hemos analizado las propuestas esbozadas por los gobernadores, en las que solicitan volver al sistema establecido por la Constitución de 1991 en sus artículos 356 y 357, pero moderando el crecimiento en unos 3 ó 4 años para situarnos en un porcentaje similar al 39% de los ingresos corrientes de la Nación. Por su parte, la Federación de Gobernadores apoya la propuesta del Gobierno, pero sugiere un crecimiento adicional a la inflación un poco mayor, alrededor de 4 ó 5%. De igual forma, analizaremos la propuesta de la Federación de Municipios que acepta continuar con el sistema propuesto por Acto Legislativo 01 de 2001, en el que se plantea la fórmula de inflación causada más los puntos que sean necesarios para lograr la universalización en la cobertura de salud y de educación, incluyendo otros aspectos como saneamiento básico y agua potable a un porcentaje del 92%, transporte escolar, conectividad como estrategia para la calidad de la educación, alimentación escolar, vías terciarias, etc. Igualmente establecer la diferencia entre el costo per cápita de la educación, salud y otros servicios entre las cifras de la Federación y el Gobierno Nacional. Asimismo, hemos escuchado la propuesta que nos ha expuesto Fecode, la cual es bastante similar a la de los gobernadores. Por su parte, el Partido Liberal se ha pronunciado proponiendo un promedio del crecimiento de los últimos 5 años, para asociarlo a los ingresos corrientes de la Nación, con la opción de que dicho crecimiento sea suspendido durante 3 años cuando las condiciones macroeconómicas del país así lo determinen.

Es importante resaltar que tampoco es tan seguro, sobretodo para aquellos que consideran una bonanza económica perdurable, que se puedan presentar hechos que no son ni tan súbitos, ni tan fortuitos, como por ejemplo el no encontrar hidrocarburos en Colombia, lo cual podría significar una disminución en los ingresos corrientes de la Nación y por consecuencia una disminución en el Sistema General de Participaciones como sucedió en el año 1999; cosa similar podríamos pensar de un TLC, que no esté acompañado de una verdadera agenda interna.

Tampoco sabemos qué pueda pasar dentro de una negociación para un acuerdo de paz con los grupos al margen de la ley. Por lo tanto, lo hasta aquí propuesto, que es bien diferente a la propuesta inicial del gobierno, no se puede considerar inmodificable, y por el contrario está sujeto a la dinámica de las discusiones que se tendrán al interior del Congreso y de la sociedad en general.

Revisando tanto el proyecto de articulado como la exposición de motivos que lo acompaña y teniendo en cuenta las consideraciones planteadas tanto en la audiencia pública como en el foro, hemos tomado la decisión de aumentar la fórmula de crecimiento del sistema general de participaciones propuesta por el Gobierno Nacional, ya que somos concientes de las inmensas necesidades que tienen las regiones y porque somos partidarios del fortalecimiento del proceso de descentralización en Colombia.

Por esas razones hemos decidido apoyar al gobierno nacional en su propuesta de reforma de la Constitución, pero abogando por el desarrollo regional. Consideramos que la fórmula propuesta por el ejecutivo no es suficiente para contribuir a ese objetivo. Es por esto que proponemos una fórmula de crecimiento permanente un poco más ambiciosa que corresponderá a la inflación causada más

3%. Sin embargo, a nuestro parecer, este crecimiento se queda corto para lograr las coberturas plenas en educación y salud y el avance significativo en agua potable y saneamiento básico que se plantea. Es por esto que queremos primero que se adelante la fórmula al año 2008 para lograr coberturas en 2009, pues el problema de la educación y la salud no da espera, y segundo que durante los años 2008 y 2009 se adicione un 1% que garantice las coberturas plenas en salud y educación y avances significativos en agua potable y saneamiento básico. Además, durante el año 2010 se propone un incremento adicional de 0.5% para fortalecer la calidad en dichos servicios.

Con inflación más 4% en los años 2008 y 2009, inflación más 3.5% en el año 2010 e inflación más 3% en adelante, creemos que estamos brindándole a nuestras regiones la posibilidad de crecer más, de desarrollarse más, de darle a sus habitantes mejor calidad de vida, tener a todos nuestros niños estudiando y a todos nuestros ancianos, jóvenes y niños cubiertos por el sistema de salud.

Esta decisión ha sido tomada por nosotros los ponentes con toda la responsabilidad que podemos tener asegurando así la estabilidad macroeconómica y fiscal de la Nación, pero a la vez preservando la existencia de las regiones, su autonomía y profundizando el proceso de descentralización por el que tanto abogamos todos.

No hay mejor forma de fortalecer la descentralización que teniendo regiones con coberturas plenas en educación y salud, con buenos acueductos y alcantarillados, con niños en sus colegios y no en las calles y que estos colegios estén dotados de instrumentos que permitan que la calidad educativa contribuya significativamente al desarrollo social que todos anhelamos.

Por todo lo anterior hemos planteando estas modificaciones tan trascendentales, que implican un esfuerzo para el gobierno central, pero a la vez un alivio para nuestras entidades territoriales que tanto lo reclaman.

Proposición

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

Armando Benedetti V., Oscar Darío Pérez P., Coordinadores Ponentes; Rubén Darío Quintero V., Ciro Ramírez Pinzón, Samuel Arrieta B., Gustavo Petro, Jesús Ignacio García, Ponentes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 011 DE 2006 SENADO

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

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

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

Artículo 3°. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará, a partir de 2008, en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un incremento de 3%, tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009, se hará un incremento transitorio adicional de 1%. Durante el año 2010 este incremento transitorio será de 0.5%. Estos incrementos adicionales harán parte de la base de liquidación a partir de 2011.

Si el crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto) certificado por el DANE, para el año respectivo, es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente artículo 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 porcentaje de crecimiento adicional a la inflación del Sistema General de Participaciones

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

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

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

Cordialmente,

Armando Benedetti V., Oscar Darío Pérez P., Coordinadores Ponentes; *Rubén Darío Quintero V.,* *Ciro Ramírez Pinzón,* *Samuel Arrieta B.,* *Gustavo Petro,* *Jesús Ignacio García,* Ponentes.