



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 548

Bogotá, D. C., lunes 20 de noviembre de 2006

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

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

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

Bogotá, D. C., 17 de noviembre de 2006

Doctor

TARQUINO PACHECO

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D

En cumplimiento con la designación que nos ha hecho el señor Presidente de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes nos permitimos rendir informe de ponencia al Proyecto de Acto Legislativo número 011 de 2006 Senado y 169 de 2006 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política en los siguientes términos:

Antecedentes históricos recientes

En la Constitución Política de 1991 el constituyente proclamó a Colombia como una *“República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”* y en consecuencia ordenó al Gobierno Nacional la transferencia hacia los gobiernos locales de parte de los ingresos corrientes, esto es, de los tributarios y los no tributarios, que recauda a lo largo de cada vigencia fiscal. Las transferencias consisten no únicamente en una participación de los gobiernos locales en los ingresos del Gobierno Nacional sino que implica además la delegación de competencias del Gobierno Central hacia los gobiernos locales. Como reglamentación de estos preceptos constitucionales la Ley 60 de 1993 creó el situado fiscal, bolsa de recursos que alimentaba las arcas de las entidades territoriales y les permitía atender las necesidades básicas de su población.

Sin embargo el monto del situado fiscal fluctuaba en la misma dirección que lo hacían los Ingresos Corrientes de la Nación, ICN. Durante la profunda crisis económica que afrontó el país entre 1996 y 2002 y que afectó negativamente el crecimiento de la economía, tanto que llegó incluso a ser negativo en 1999, los ingresos de las entidades territoriales se contrajeron como consecuencia de la caída de la actividad económica. El pobre desempe-

ño de la economía, evitó que crecieran los ingresos tributarios del Gobierno Nacional que se mantuvieron en niveles relativamente constantes entre los años de la crisis que afrontó el país entre 1995-1999. Tal y como lo muestran las gráficas 1 y 2 los decrecimientos de la economía nacional se acompañaron, como era de esperarse, con un estancamiento de los ingresos tributarios de la administración central.

Gráfica 1
Crecimiento del PIB 1995-2005

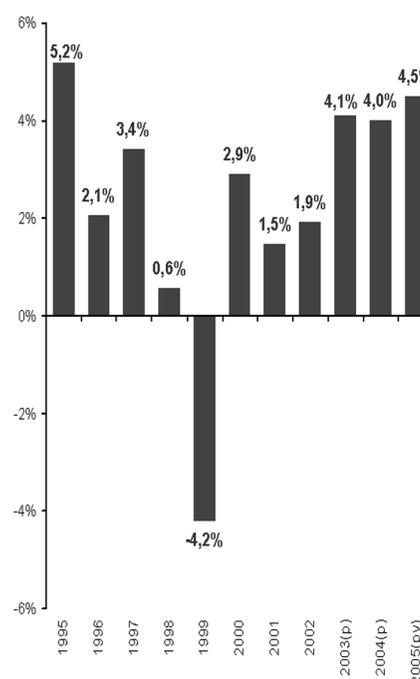
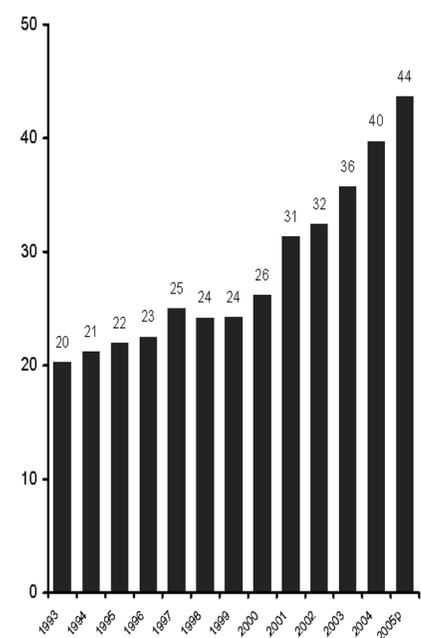


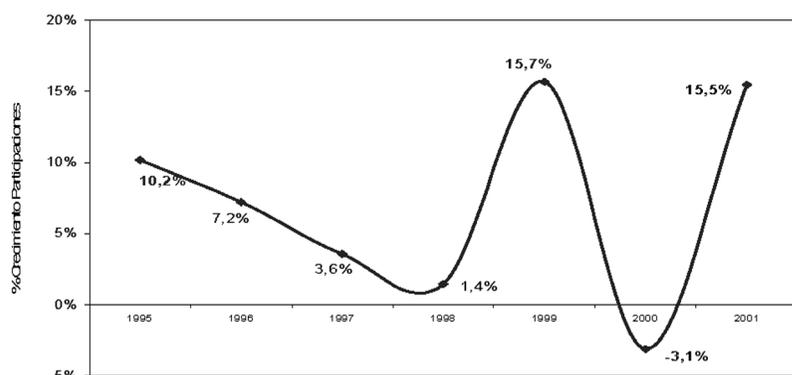
Gráfico 2
Ingresos tributarios de la administración central



Fuente: DANE

Estos estancamientos se tradujeron en una caída drástica de los ingresos que los municipios percibían por situado fiscal. De hecho, durante el período de estancamiento de los ingresos tributarios, 1995-1999, se presentó una caída en el crecimiento real de las participaciones.

Gráfico 3
Crecimiento real de las participaciones 1994-2001



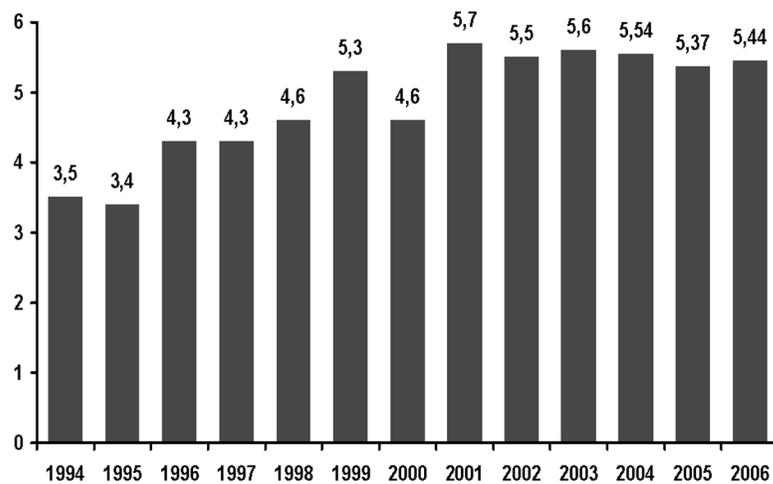
Fuente: DDTS – SFPT. Tomado de la exposición de motivos PAL 011/06

La evidencia empírica demostró que la vinculación de los giros de transferencias al monto de los Ingresos Corrientes de la Nación, ICN, representaba una fuente de incertidumbre para la estimación de los montos futuros de los ingresos de las entidades territoriales. Como lo afirma el Ministro de Hacienda en la exposición de motivos del acto legislativo que estamos considerando:

“El diseño constitucional de 1991, que hacía depender las participaciones territoriales de los ingresos corrientes de la Nación sometió a los departamentos y municipios durante la década de los 90 a una grave volatilidad en sus ingresos, la cual se transmitió a los recursos con que contaban las regiones para financiar los gastos de educación, salud, servicios públicos domiciliarios, de agua potable y saneamiento básico, y demás sectores sociales, impidiéndoles llevar a cabo una correcta planeación de su desarrollo y una adecuada asignación de recursos”¹.

Así para garantizar la afluencia de recursos suficientes para atender los gastos de salud, educación y saneamiento básico y evitar las fluctuaciones en los ingresos, el Gobierno Nacional introdujo un cambio constitucional; todavía vigente, que desligó el crecimiento del nivel de recursos que se debe girar a las entidades territoriales asociándolos a la inflación causada, logrando así un crecimiento real del monto transferido. Desde la entrada en vigencia de la fórmula de crecimiento real; la estabilidad de los ingresos de transferencias, que contrasta con la volatilidad del período anterior, ha permitido planear mejor el gasto social al interior de las entidades territoriales y mantener las coberturas de los servicios sociales.

Gráfico 4
Transferencias territoriales - % del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda. DGPN

Los incrementos en la cobertura de los servicios sociales que se proveen gracias a los recursos de las transferencias regionales se produjeron en los años en que se estabilizaron los montos girados. Para mencionar sólo unos cuantos casos, la matrícula total en educación básica y

media se incrementó pasando de 9,8 millones de niños matriculados en 1999 a 11 millones de niños matriculados en 2006, aumento jalonado en buena parte por las 2 millones de matrículas oficiales que se crearon durante el mismo período. De la misma manera, la cobertura del régimen subsidiado en salud se elevó alcanzando a más de 13 millones de ciudadanos adicionales a los asegurados en 1998.

Gráfico 5
Matrícula en educación básica y media – Millones de personas

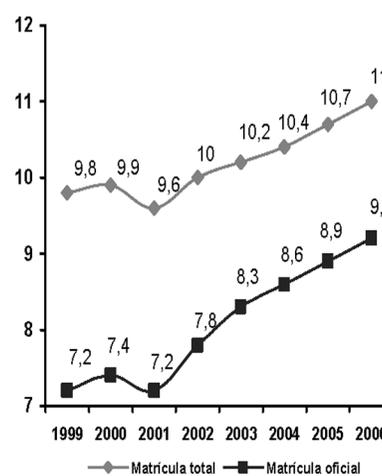
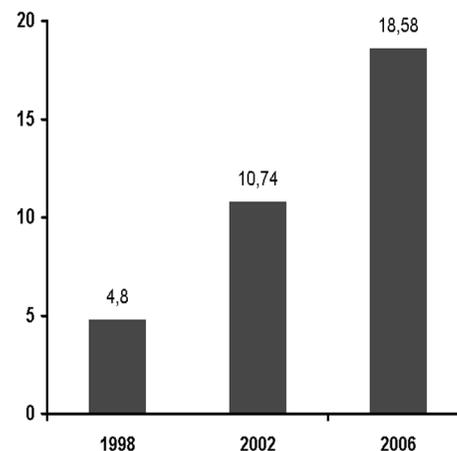


Gráfico 6
Millones de personas afiliadas al régimen subsidiado



Fuente: Informe del Presidente al Congreso – DNP – DEPP

Un desafío para el futuro

Los incrementos en cobertura representan sin duda un logro importante de la descentralización, asegurar la provisión de bienes y servicios a la mayoría de ciudadanos debe reconocerse como mecanismo adecuado para profundizar y hacer sostenible la democracia. Sin embargo la democracia, entendida en un sentido más abarcante, exige del Estado no sólo la garantía de que la mayoría de los ciudadanos accedan a los diferentes servicios sociales sino que demanda que estos servicios sean entregados con calidad, oportunidad y eficiencia; especialmente, si se los considera como un mecanismo de compensación dirigida a los menos favorecidos. La evolución de las variables sociales en el tiempo muestra un progreso innegable, pero la comparación de esas mismas variables con las de otros países de la región demuestra la necesidad de seguir avanzando en el proceso de descentralización y de que las políticas públicas superen su obsesión por las coberturas y dirijan su mirada hacia la calidad.

En educación los avances en materia de cobertura deben analizarse a la luz de la calidad educativa. Otros países del contexto latinoamericano han sido capaces de alcanzar niveles de calidad superiores a los nuestros invirtiendo menos recursos. Así por ejemplo Argentina y Brasil, han logrado mantenerse en el promedio latinoamericano en lenguaje y matemáticas sin que el gasto público en educación supere, en ninguno de los dos casos, el 4,5% del PIB. (Gráfica 7)

Gráfico 7
Gasto público en educación -% del PIB- y calidad de la educación –niveles- (1 bueno – 3 malo)

Gasto público en educación % del PIB 2004		Grado 3		Grado 4	
		Nivel de calidad		Nivel de calidad	
País	%	Lenguaje	Matemáticas	Lenguaje	Matemáticas
Argentina	3,5	2	2	2	2
Bolivia	6,4	3	3	3	3
Brasil	4,1	2	3	2	2
Colombia	4,9	2	3	2	2
Promedio	4,3	2	3	2	2

Fuente: UNESCO – OREALC; Banco Mundial

Esta evidencia no debe interpretarse, en forma simplista, como una tácita aceptación del recorte a las transferencias sino que debe poner de presente la urgencia con que el Estado debe ocuparse del incremento en

¹ Alberto Carrasquilla. PAL 11/06 Senado. Exposición de motivos.

la calidad de los servicios sociales básicos. En países más avanzados, las inversiones públicas son más eficaces porque en el pasado reciente esas sociedades han acumulado el capital social suficiente para hacer rendir a tasas más altas las nuevas inversiones.

En materia de salud pública, la diferencia entre cobertura y calidad se hace más evidente. De los 8 millones de nuevos afiliados al régimen subsidiado en salud únicamente 6,6 millones (76,05% del total) cuenta con subsidios totales, esto implica que el 23,95% restante (equivalente a 2,1 millones de personas)² no tiene cubrimiento completo en materia de salud pública. De la misma manera en que sucede con la inversión en educación, Colombia presenta en materia de salud unos indicadores inferiores a los de otros países del contexto latinoamericano que invierten una proporción más baja de su producción anual en este aspecto. (Gráfico 8).

Gráfico 8

Gasto público en salud - % del PIB, oferta de camas y mortalidad infantil

Países	2003 % PIB	Camas /1000 hab.	Mortalidad infantil (1000 nacidos vivos)
Bolivia	4.29	1	54.00
Chile	2.98	2,6	7.60
Colombia	6.39	1,1	17.50
Ecuador	1.97	1,5	23.00
Paraguay	2.30	1,2	20.60
Perú	2.13	1,4	24.20
Uruguay	2.67	1,9	15.00
Venezuela, RB	1.99	0,8	16.00

Fuente: Banco Mundial

En acueducto y alcantarillado la situación del país presenta comportamientos similares al de los demás servicios básicos que se han analizado. Por una parte, es preciso reconocer que la cobertura ha mejorado, y de manera acentuada, durante la vigencia del acto legislativo 01 de 2001. (Gráfico 9). Pero por otra parte, debemos reconocer también que el país se encuentra rezagado con respecto a algunos de los países de la región. (Gráfico 10).

Gráfico 9Cobertura en acueducto y alcantarillado
Colombia 1938-2004

Servicio	Acueducto	Alcantarillado
1938	11,20%	6,70%
1951	29,30%	ND
1964	38,70%	30,50%
1973	57,60%	42,30%
1985	70,50%	59,40%
1993	79,60%	63,00%
2004	89,70%	75,50%

Fuente: Evaluación de las
Transferencias Intergubernamentales –
Contraloría General 2006**Gráfico 10**Cobertura en acueducto y alcantarillado -
Latinoamérica

País	2004	
	Acueducto	Alcantarillado
Bolivia	85	46
Chile	95	91
Colombia	93	86
Ecuador	94	89
Paraguay	86	80
Perú	83	63
Uruguay	100	100
Venezuela, RB	83	68

Fuente: Banco Mundial

Por todas estas razones, la discusión por la fórmula de cálculo del nuevo Sistema General de Participaciones, SGP, debe superar el lenguaje contable enmarcado en la pugna por la cantidad para virar hacia el debate por la calidad. La cantidad es una variable fundamental y de importancia capital, pero no es importante en sí misma, es importante en tanto se constituye en la base para el mejoramiento de la calidad. Mejoramiento que solo será posible si, además de garantizar los recursos necesarios para elevarla, se diseñan los instrumentos adecuados para medir e incentivar la correcta ejecución de los mismos.

² Según datos extraídos del Sistema de Información y Seguimiento a Metas Presidenciales SIGOB <http://www.sigob.gov.co/pnd/indicador.aspx?m=50&i=56>.

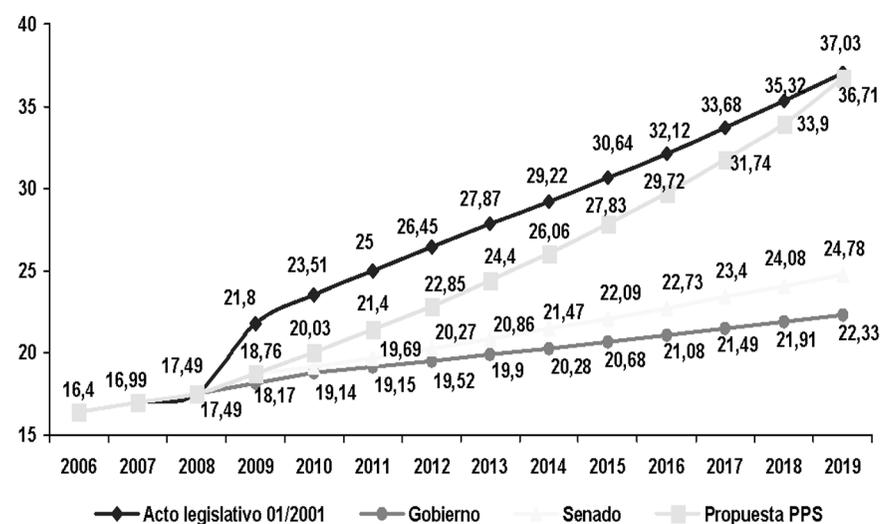
Nuestra propuesta

La respuesta que demanda el reto de mejorar la calidad de los servicios públicos esenciales que se prestan con los recursos de las participaciones demanda del Congreso soluciones creativas, capaces de satisfacer las necesidades del grueso de la población sin causar daño profundo a la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales. Es imprescindible que esta reforma constitucional, y las modificaciones que se propongan a su texto, satisfagan simultáneamente tres exigencias insoslayables: establecer una senda de recursos que haga justicia a la comunidad, garantizar que los nuevos recursos produzcan efectivamente los resultados que de ellos se esperan y evitar el descalabro fiscal de la Nación.

En la evolución del trámite legislativo se han presentado las necesidades de la población y las dificultades fiscales de la Nación como posiciones mutuamente excluyentes. Hasta el presente se ha considerado que la decisión debe tomarse mediando entre los intereses de la Nación y los de la población, esa argumentación olvida que pueden elevarse los resultados que produce el gasto incrementando la eficiencia del mismo y que cada vez se necesitarán menos recursos adicionales en la medida en que los ya existentes se empleen eficientemente. En consecuencia, si para establecer una senda de recursos que incremente la calidad de los servicios sociales hay que modificar la fórmula del Gobierno Nacional y si para salvaguardar la estabilidad macroeconómica del país hay que acotar el crecimiento de las transferencias, la opción que se abre es la de aceptar el mecanismo del crecimiento real de las transferencias aumentando los puntos porcentuales por encima de la inflación contenidos en la propuesta original. Esto permitiría conciliar los intereses de la población con los de la Nación y podría ser el mecanismo de salvación fiscal y social que el país demanda. (Gráfico 11).

Gráfico 11

Evolución de las transferencias a la luz de las cuatro propuestas



Fuente: Federación Colombiana de Municipios

Adicionalmente, esta propuesta debe acompañarse con diseños institucionales que aseguren que los recursos transferidos produzcan efectivamente los resultados esperados. En ese sentido, debe insistirse en la importancia que tiene la propuesta de intervención financiera que se planteó para las entidades territoriales del nivel departamental que no eleven de manera significativa las coberturas en educación, salud y agua potable y saneamiento básico, este mecanismo daría herramientas al Gobierno Central para actuar en defensa de los intereses de la población más vulnerable de los municipios y departamentos. Sin embargo, para fortalecer el alcance de la medida esta también debería adoptarse en aquellos casos en los que la calidad tampoco mejorara, aunque la cobertura se mantuviera.

Otra forma de ampliar el alcance de la propuesta en materia de calidad es modificando el parágrafo 8° del artículo 3°. El espíritu de esta disposición es permitirle a la entidad territorial ejecutora, cuando haya alcanzado cobertura universal en un servicio social determinado, liberar los recursos que se le transferían para atender ese gasto permitiéndole reforzar con el sobrante los recursos con los que atiende los demás. Esta

facultad debería entrar a operar cuando el servicio que alcanza la cobertura universal logre además un estándar de calidad mínimo establecido. Esto implica que los recursos de educación no podrían usarse en salud cuando se logre la cobertura universal en educación, sino cuando además de la cobertura universal, la entidad territorial pueda acreditar la calidad de la educación que está impartiendo.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

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

Artículo 357. El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará, a partir del año 2008, en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un incremento adicional de 7%, tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior.

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%.

A partir del año 2020 el monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

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, exceptuando los recursos que se destinen para educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

El 2% del Sistema General de Participaciones será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos deberán ser destinados exclusivamente para inversión conforme a las competencias asignadas por la ley, los cuales se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la participación del propósito general.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y un nivel de calidad mínimo determinado por ley reglamentaria 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.

Cuando un departamento, por causas no imputables a factores externos por fuera de su control, con los recursos asignados por el Sistema General de Participaciones no aumente la cobertura en educación, salud y agua potable y saneamiento básico en dos períodos fiscales seguidos, de acuerdo con las metas establecidas, para el siguiente período fiscal se aplicará la figura del encargo fiduciario con los recursos a que tenga derecho, con el objeto de que se cumplan las metas en el servicio o los servicios para ese período. La asignación de la entidad fiduciaria, que dé preferencia debe ser de carácter oficial o público, así como la expedición de los actos administrativos, que en desarrollo del mismo se produzca, corresponderá al Gobierno Nacional.

Proposición

Teniendo en cuenta lo anterior, solicito a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 011 de 2006 Senado, 169 de 2006 Cámara, *por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la*

Constitución Política. Acogiendo el pliego de modificaciones al articulado y el texto definitivo.

David Luna Sánchez,

Representante a la Cámara por Bogotá.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 169 DE 2006 CAMARA, 011 DE 2006 SENADO

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

Artículo 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:

Artículo 357. El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará, a partir del año 2008, en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un incremento adicional de 7%, tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior.

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%.

A partir del año 2020 el monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

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, exceptuando los recursos que se destinen para educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

El 2% del Sistema General de Participaciones será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos deberán ser destinados exclusivamente para inversión conforme a las competencias asignadas por la ley, los cuales se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la participación del propósito general.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y un nivel de calidad mínimo determinado por ley reglamentaria 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.

Cuando un departamento, por causas no imputables a factores externos por fuera de su control, con los recursos asignados por el Sistema General de Participaciones no aumente la cobertura en educación, salud y agua potable y saneamiento básico en dos períodos fiscales seguidos, de acuerdo con las metas establecidas, para el siguiente período fiscal se aplicará la figura del encargo fiduciario con los recursos a que tenga derecho, con el objeto de que se cumplan las metas en el servicio o los servicios para ese período. La asignación de la entidad fiduciaria, que dé preferencia debe ser de carácter oficial o público, así como la expedición de los actos administrativos, que en desarrollo del mismo se produzca, corresponderá al Gobierno Nacional.

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

David Luna Sánchez,

Representante a la Cámara por Bogotá.

* * *

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

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

Doctor

TARQUINO PACHECO CAMARGO

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado señor Presidente:

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

Antecedentes

En uso de la iniciativa legislativa señalada en el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, **Alberto Carrasquilla Barrera**, presentó a consideración del honorable Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo número 169 de 2006 Cámara, 011 de 2006 Senado.

El Representante Guillermo Rivera Flórez, fue nombrado ponente en la Cámara del proyecto referido en representación del Partido Liberal y en el Senado de la República la ponencia del Partido estuvo a cargo del Senador Juan Fernando Cristo.

El Partido Liberal expuso, cómo la propuesta presentada por el Gobierno implicaba la reducción de más de cuatro billones de pesos en el monto total de las transferencias, pues la base para calcular se tomaría a partir de los años 2007-2008 y no como estaba previsto inicialmente en la Constitución. Efectivamente, la Viceministra de Hacienda, doctora Gloria Inés Cortes, en la intervención realizada en el Senado de la República después de ocho horas de debate, aceptó que lo presentado por el Partido Liberal es veraz y a su vez intentó justificar el hecho de que se proponga recortar cuatro billones o más al Sistema General de Participaciones. A continuación se transcribe la intervención de la Viceministra en la que admite que con la entrada en vigor del proyecto radicado por el Gobierno se estaría reduciendo en perjuicio de las entidades territoriales la suma de cuatro o más billones de pesos:

“(…) Siempre se ha dicho que era necesario hacer una reforma al acto legislativo por el impacto que podría tener el hecho de que entrara en vigencia en el 2009 la misma fórmula sobre ingresos corrientes de la Nación, no entiendo por qué volvemos a solicitar repetición de algo que ha sido la base de la discusión. Segundo: Aquí están asumiendo que son 4 billones de pesos, pero también se olvida, son 4 billones de pesos

siempre y cuando esa decisión no afecte los mercados, no afecte la tasa de interés, no afecte los ingresos corrientes. Aquí la oposición ha estado siempre explicando como si la realidad fuera todo positivo, crecimiento económico siempre positivo, olvidémonos de que existen crisis, olvidémonos que las economías, cuando estamos en un ambiente globalizado, son más vulnerables a factores externos, lo que aquí está proponiendo y creo que está votando en este momento es una opción responsable, reconociendo que existe en la realidad posibilidad de situaciones negativas y que los departamentos y municipios no se vean afectados en términos de la pensión, en gastos en salud y educación que es lo primario”.

En esta oportunidad en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, insistimos con la propuesta del Partido Liberal en la defensa de descentralización de las entidades territoriales consagrada en la Constitución de 1991, tal como se expresa a continuación.

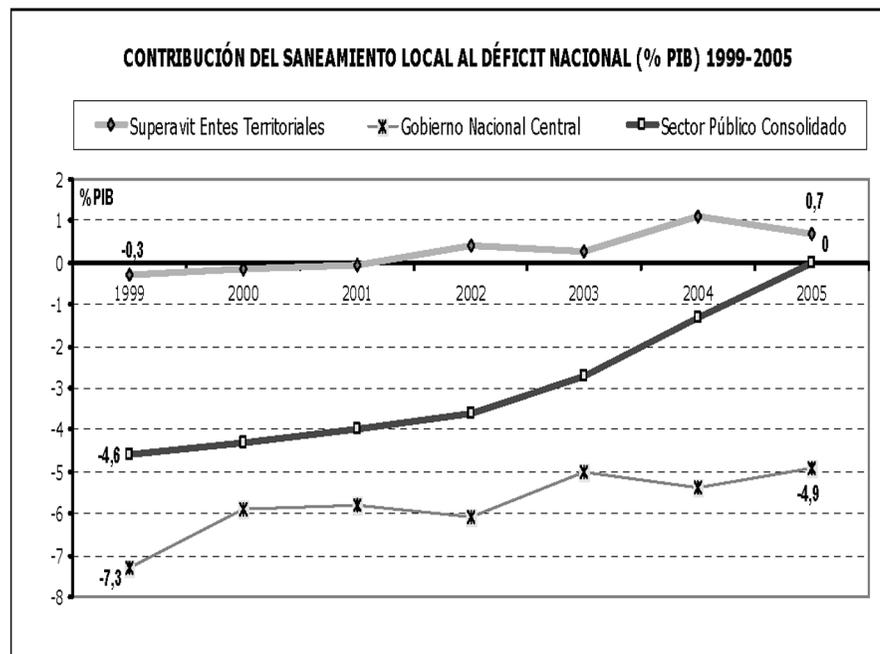
Consideraciones

1. Situación Fiscal Macroeconómica

Dado que la principal justificación presentada por el Gobierno Nacional al Congreso, para modificar por segunda vez el Sistema General de Participaciones (SGP) de las entidades territoriales en las rentas nacionales, establecido por la Constitución de 1991, es la necesidad de tomar medidas conducentes a mantener una estabilidad fiscal que garantice el crecimiento y el desarrollo del país; se hace necesario realizar una breve reseña de la situación fiscal, buscando identificar los principales riesgos y sus causas, a fin de determinar si la medida propuesta por el Gobierno es idónea y equitativa.

1.1 Balance Sector Público Consolidado

Gráfico N° 1



Como puede observarse en la **Gráfica N° 1** y sin tomar en consideración las observaciones planteadas por la Contraloría General de la República al déficit del Gobierno Nacional Central, **(1,89%)¹**, son las entidades territoriales las que han contribuido al mejoramiento de la situación fiscal consolidada, no solamente mediante el aumento de sus rentas propias², sino con la generación de excedentes que han contribuido a cubrir el déficit generado por el Gobierno Nacional Central, quien a pesar de las excepcionales condiciones coyunturales del período de transición del Acto Legislativo número 1 de 2001 (disminución de la deuda por efecto de revaluación; aumento de la tributación nacional tanto por crecimiento económico como por el trámite de tres reformas tributarias; disminución de las tasas de interés, etc.) no mostró

¹ La Contraloría General de la República, en su informe “**La Situación de las Finanzas del Estado y Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, 2005**,” afirma que el Gobierno Nacional incurrió en varios “errores” en la clasificación de ingresos y gastos y en la estimación de superávit, lo cual conllevó a concluir que el déficit del sector público consolidado para la vigencia 2005, fue de 5.3 billones de pesos equivalentes al 1,89% del PIB y no al equilibrio fiscal como se afirmó.

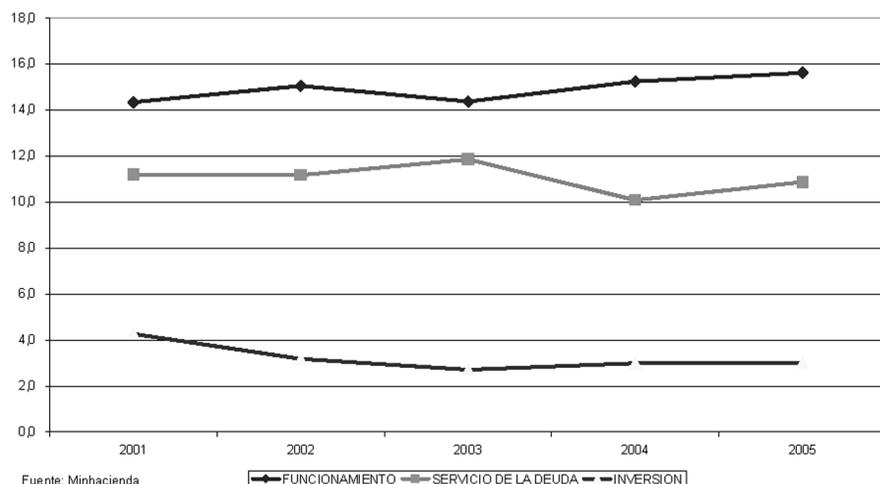
² Ver Ranking Departamental y Municipal de los períodos 2002-2005 del Departamento Nacional de Planeación, DDT.

con claridad un esfuerzo por reducir de forma tendencial progresiva el déficit fiscal.

Dado lo anterior, si una de las causas principales de la ineficacia de la política fiscal (como se planteó para defender el Acto Legislativo), era el vínculo entre los Ingresos Corrientes de la Nación y la participación territorial, entonces ¿Por qué durante el período de transición del Acto Legislativo No. 1 de 2001, no se disminuyó considerablemente el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central? Para buscar las posibles causas, es necesario analizar la composición del gasto nacional.

Gráfico No. 2

GASTOS GOBIERNO NACIONAL CENTRAL COMO PORCENTAJE DEL PIB



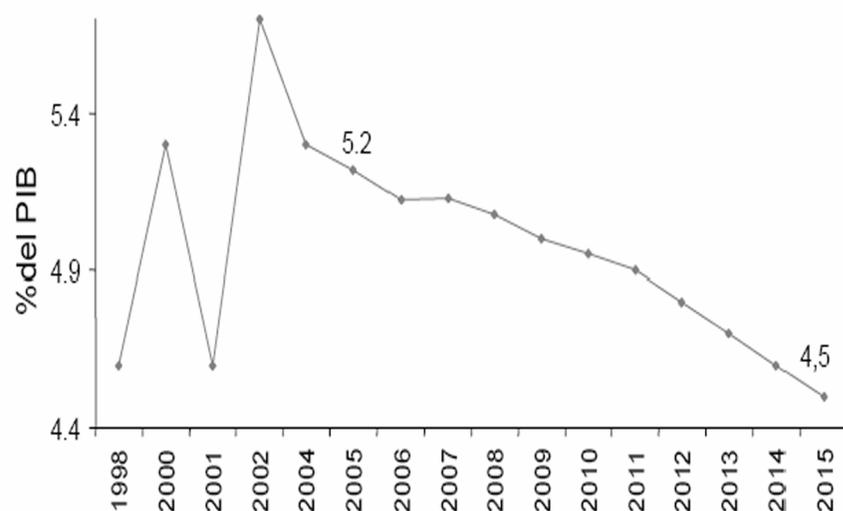
Como lo muestra la **Gráfica N° 2**, los compromisos por concepto de funcionamiento con excepción de la caída del año 2003, han tenido una tendencia al alza, no atribuible al crecimiento de las participaciones, dado que de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2004, las participaciones como producto de la aplicación del Acto Legislativo número 1 de 2001, irían cayendo frente al PIB, como se muestra en la **Gráfica N° 3**, tal como lo constata la exposición de motivos al proyecto de Acto Legislativo número 169 de 2006 Cámara, 011 de 2006 Senado, el cual sostiene que las participaciones ascendieron al 5.91% en el 2002 y cayeron solo al 5.2% en el 2005, aún en medio de altos crecimientos del PIB.

Si bien parte del crecimiento se encuentra explicado porque el Gobierno Nacional debió asumir las pensiones del seguro al haberse en sucesivos gobiernos acabado y no aprovisionado el pasivo pensional; también es importante anotar que los esfuerzos tan anunciados en la racionalización del gasto nacional, no se reflejan en las cifras.

De nuevo se constata la intención del Gobierno Nacional para seguir disminuyendo las participaciones territoriales hasta llevarlas al 4.5% del PIB en el 2015, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo señalado.

Gráfico 3

Las transferencias están cayendo



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

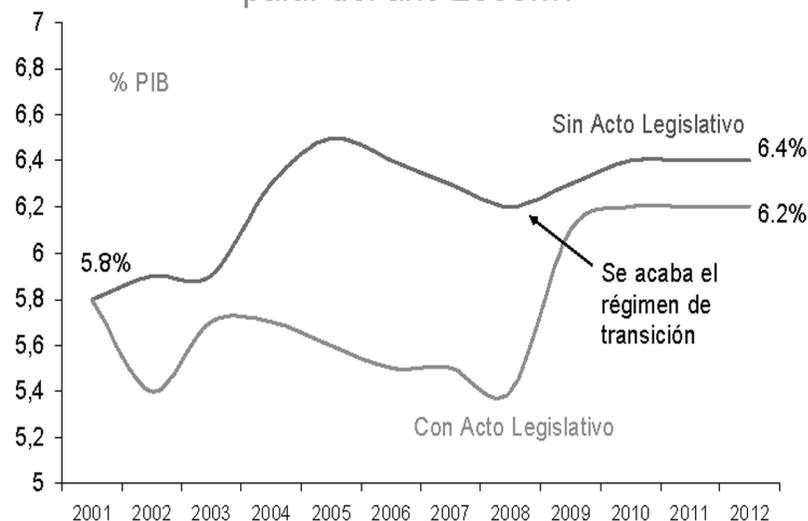
Además, de acuerdo con la **Gráfica N° 4**, presentada por la doctora Carolina Rentería el 27 de abril de 2005, en el seminario de la ASIP, en Lima Perú, el régimen permanente del Acto Legislativo número 1 de 2001, lo que hace es recuperar y estabilizar frente al PIB, el nivel de las participaciones. Y de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2006, el cual, en este aspecto es inconstitucional, porque no proyecta sobre la constitución vigente sino sobre la reforma esperada, plantea que:

En cuanto a las transferencias, cabe destacar la reducción como porcentaje del PIB de los giros a las regiones realizados a través del Sistema General de Participaciones (SGP). Actualmente, y hasta 2008, el incremento anual de estas transferencias equivale a la inflación causada mas 2,5 puntos porcentuales. Las proyecciones contemplan que esta regla se mantenga para todo el período de análisis (2006 – 2017), lo cual supone una reforma a la Ley que las regula¹⁴⁰. La inflación esperada a partir de 2009 se mantiene constante en 3%¹⁴¹, lo cual estabiliza a su vez el crecimiento proyectado de las transferencias regionales en 5,5%. Teniendo en cuenta que se espera un crecimiento promedio de la economía de 7,3% en términos nominales en el mediano plazo, estas transferencias se reducen como proporción del PIB, pasando de 5% en 2006 a 4.4% en 2017.

Gráfico N° 4



Es necesario hacer una reforma constitucional a partir del año 2008....



Fuente: DGP, Ministerio de Hacienda

Pero las participaciones no solo han caído con respecto al PIB, sino también como porcentaje del gasto total nacional como se puede ver en la **Gráfica N° 5**.

Por otra parte, y de acuerdo con lo planteado en la misma exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2006, la Nación ha venido realizando de forma directa gastos del mismo tipo que se financian con recursos del Sistema General de Participaciones, como lo muestra la **Gráfica N° 6**, con lo cual parecería que el interés del Gobierno Nacional, no es reducir el gasto en las competencias en las entidades territoriales, sino realizarlo directamente desde el Presupuesto Nacional.

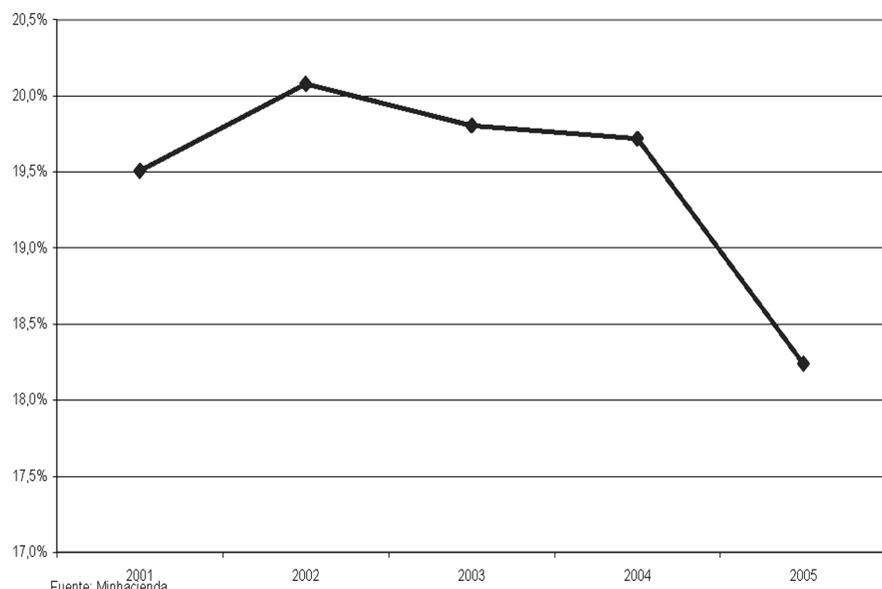
A manera de ejemplo, la **Gráfica N° 7** muestra cómo mientras los recursos para ampliación de cobertura financiados a través del SGP, han venido cayendo, la Nación, con recursos del Presupuesto General de la Nación, tanto de rentas nacionales como de los recursos del Fondo Nacional de Regalías que controla, ha venido aumentando su participación en el control de los mismos recursos para ampliación de cobertura.

El principal problema que genera esta recentralización del gasto (disminuir SGP, para invertir desde la Nación), es que los criterios para asignación de los recursos no son claros y generan y/o profundizan des-

equilibrios regionales y desvirtúan las supuestas fórmulas de búsqueda de eficiencia que dice tener la Ley 715 de 2002.

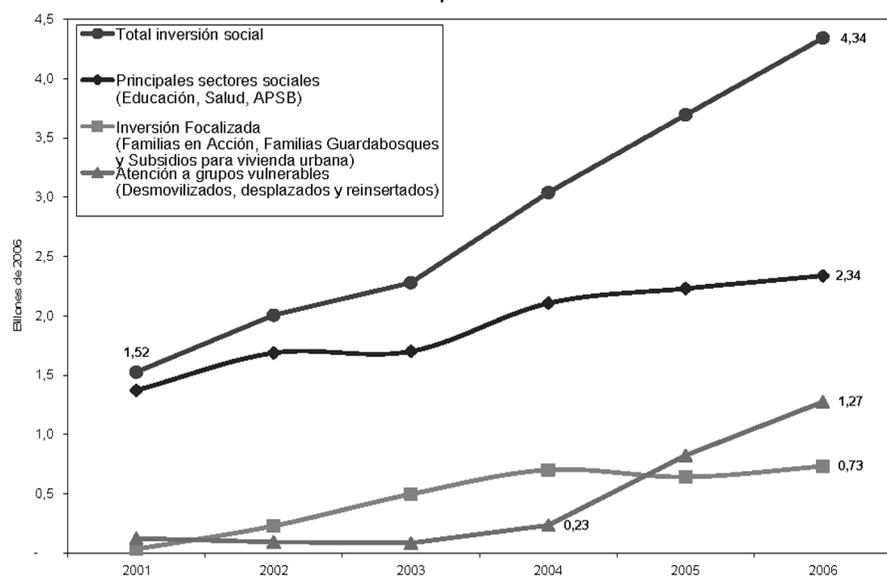
Gráfica N° 5

PORCENTAJE DE PARTICIPACION EN EL GASTO TOTAL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL DE LAS PARTICIPACIONES TERRITORIALES



Gráfica N° 6

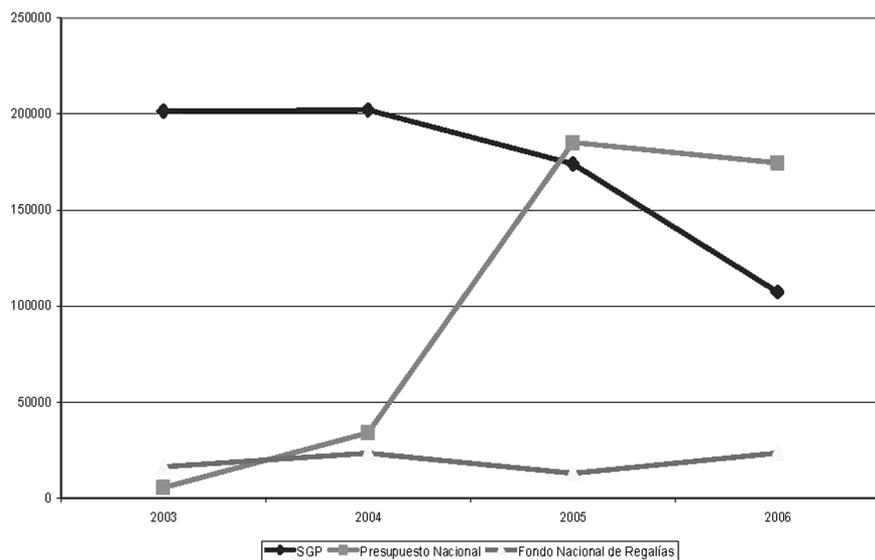
Inversión Social con Presupuesto General de La Nación



Cálculos DNP-DDTS-SFPT

Gráfica N° 7

CRECIMIENTO DE LOS RECURSOS DE AMPLIACION DE COBERTURA EN EDUCACIÓN POR FUENTE EN MILES DE MILLONES DE PESOS DE 2006 (Defactor Implícito del PIB) (Periodo 2003 - 2006)



Fuente: Mineducación.

Las perspectivas de la política fiscal propuestas por el Gobierno Nacional, se encuentran dirigidas sin una concepción integral de la problemática, en una especie de disparo de perdigones tanto en el ingreso como en el gasto.

Por el lado del ingreso, además de la mal denominada reforma tributaria estructural; de la reforma al Sistema General de Participaciones; del paquete de privatizaciones de los pocos activos que le quedan a la Nación; de una anunciada y desconocida reforma a las regalías; del incremento en la cotización de salud en el 1% para los empleadores; del incremento del endeudamiento nacional en mil millones de dólares para vías terciarias en los municipios, (les tiene congelados dos billones de pesos del Fondo Nacional de Regalías); está también el mantenimiento o refundación del impuesto al patrimonio para financiar la seguridad democrática. En términos fiscales y presupuestales, el análisis integral no se ha realizado.

Desde la perspectiva del gasto, la presupuestación de recursos para subsidios de vivienda; salud; educación; infraestructura; agro, seguro, entre otros, en el Presupuesto General de la Nación y en especial en las secciones y/o rubros presupuestales de control directo de la Presidencia de la República, hacen pensar en una política de expansión del gasto centralizado en sustitución de las entidades territoriales, lo cual representa un reforzamiento de la figura del Presidente y un debilitamiento de la autonomía municipal y de la descentralización y por tanto de la construcción de una democracia participativa.

2. Defensa de la descentralización

La descentralización territorial en Colombia, constituyó una decisión política con la cual se pretende generar las condiciones para la construcción de una democracia participativa en todo el territorio nacional. Se equivocan quienes consideran que la descentralización es un mecanismo para hacer más eficiente el gasto.

La eficiencia del gasto territorial solo se logra, después de consolidado un proceso democrático y no antes; por esto no pueden ser de recibo los intentos de recentralización del gasto con argumentos de eficiencia. Tampoco lo son aquellos que pretenden justificar esa centralización del gasto argumentando la corrupción en las entidades territoriales, basados en un incremento de la percepción de la corrupción generada precisamente por la posibilidad de control directo de las autoridades, que genera la descentralización.

La descentralización tiene un costo y la sociedad colombiana debe realizar el sacrificio que sea necesario para mantener el único instrumento que le permitirá en el mediano plazo, construir democracia, no solo desde el punto de vista formal con la ampliación y aprendizaje en el uso de los instrumentos de participación, sino de la democracia real, que le permite al ciudadano participar de forma directa en los beneficios generados por la utilización de los recursos públicos en la satisfacción de necesidades colectivas, en especial de aquellos sectores más vulnerables de la población y aquellos que han sido excluidos por el modelo económico.

Por lo anterior, es necesario que el Congreso de la República y la sociedad en general tomen una serie de decisiones y medidas encaminadas a profundizar el proceso de descentralización y que no pueden ser tratadas aisladamente, porque hacen parte del mismo propósito, construir una democracia participativa desde el territorio, que es en donde la participación es real y efectiva.

El Partido Liberal está comprometido a liderar y defender las medidas que se requieren para profundizar el proceso de descentralización, inclusive a través de un proceso de concertación social y político, con medidas como las siguientes:

• Ordenamiento territorial y distribución de competencias y recursos

Revisión de la distribución de competencias y recursos entre los diferentes niveles de Gobierno, que permita desarrollar la Ley de Ordenamiento Territorial. Como parte de este proceso se debe desmontar el esquema de delegación sectorial establecido por el Acto Legislativo número 1 de 2001, y regresar a la descentralización territorial, corri-

giendo las distorsiones que en la prestación de los servicios ha generado³. Las fórmulas de distribución deben considerar máximo dos variables (pobreza y déficit de infraestructura social), perfectamente identificables que introduzcan transparencia a la asignación de los recursos y permitan la verificación de los derechos individuales de cada entidad territorial, sin necesidad de ser un experto en estadísticas.

Se debe privilegiar la equidad. Para disminuir las brechas entre las regiones, la eficiencia y eficacia deben ser factores determinantes en la aplicación de los recursos por parte de las entidades territoriales y no como criterios de distribución de los recursos entre ellas, dado que cuando se mezclan los criterios, el efecto termina siendo neutro para ambos propósitos.

Por último, se debe prever que el acceso a recursos de financiación o cofinanciación del presupuesto nacional, debe tener claros criterios legales de distribución y acceso, que impida su utilización con fines de consecución de apoyo político y/o conduzca a una inaceptable forma de mendicidad de los gobernantes territoriales frente a la Nación.

• **Administración de los recursos territoriales por las entidades territoriales**

Se debe permitir a las entidades territoriales administrar directamente, así sea a través de fiducias, los recursos que le pertenecen y que hoy administra la Nación, como son el **Fonpet**, el **Fosyga**, el **FNR**, para evitar el manejo inadecuado que hoy les da la Nación, utilizándolos como mecanismo de apalancamiento de la caja y que impide la satisfacción directa de necesidades de la población y que podría llevar a que como pasó con el Seguro Social, la Nación termine asumiendo las responsabilidades de forma directa después de haber agotado o no provisionado sus reservas.

Tan sólo a manera de ejemplo, el Gobierno Nacional Central tiene \$3.66 billones del Fosyga y debe 4.8 billones más por concepto de “pari passu” que no se han utilizado en atender al 51% de la población sisbenizada que no tiene afiliación a salud. Además, tiene congelados 2 billones en TES en el Fondo Nacional de Regalías, con los cuales se podría estar atendiendo los requerimientos de infraestructura de las regiones. Algo similar pasa con FONPET, al cual la Nación no ha girado los recursos ordenados por la Ley 549 de 1999 y no ha permitido, para no tener que distribuirlos, que la Agencia Nacional de Hidrocarburos gire los recursos correspondientes y equivalentes al 50% de los recaudos del Fondo Nacional de Regalías.

• **Reforma Tributaria Territorial**

Se debe concertar y tramitar un proyecto de reforma tributaria territorial, que corrija las deficiencias del actual régimen y que les permita transitar hacia un real régimen autonómico en donde se disminuya de forma gradual la dependencia de las participaciones nacionales.

• **Reforma estructural a las regalías**

Se requiere concertar y tramitar una reforma al régimen de regalías, para solucionar los problemas de equidad que presenta el actual esquema y que permita aprovechar en todo el territorio nacional el beneficio de la explotación de recursos naturales no renovables, a través de la generación de infraestructura, dado que el comportamiento propio de dichos recursos y las perspectivas del sector en los próximos años, no permite de forma responsable comprometer los recursos de regalías en gasto corriente así este sea del denominado gasto público social.

El mecanismo de distribución de los recursos podría llevarse a cabo a través de la creación de un Fondo de Compensación de Infraestructura Territorial, administrado por los Alcaldes y Gobernadores.

³ El Acto Legislativo número 1 de 2001 y la Ley 715 de 2002, establecieron la distribución de los recursos basados en la estimación de unos costos per cápita de prestación de los servicios, pero su cálculo se realizó sobre gasto público realizado y no sobre costo en la prestación del servicio. Además, el Gobierno Nacional al fijar los salarios de los funcionarios de los sectores de educación y salud unificándolos para todo el territorio nacional, distorsiona los mercados regionales y locales, encareciendo la prestación de los servicios e introduciendo inequidades tales como que un docente escalafonado se puede ganar más que el Alcalde Municipal.

• **Reforma al Ministerio del Interior**

Recuperar la importancia e interlocución política de los mandatarios departamentales y locales a través de la creación de un Viceministerio de la Descentralización en el Ministerio del Interior y acabar la interlocución del DNP y la DAF del Ministerio de Hacienda, con los territorios, que ha convertido la interlocución en un ritual de sumisión y la descentralización en un problema exclusivamente fiscal.

• **Reforma al Control Fiscal Territorial**

Fortalecer el control fiscal territorial, debilitado por la entrega a la Contraloría General de la República (que no está en capacidad de ejercerlo) del control de las rentas provenientes del nivel nacional y por las reglas fiscales previstas en la Ley 617 de 2002. El fortalecimiento de dicho control debe involucrar mecanismos eficaces al control directo por parte de la ciudadanía y la publicidad de la totalidad de actos y actuaciones de los servidores públicos para facilitar dicho control.

• **Censo 2005**

El Partido Liberal no puede permitir ninguna reforma al régimen de participaciones sin que el país y en especial las entidades territoriales, conozcan el efecto que sobre las participaciones tendrá el Censo 2005.

Proyecto presentado por el Gobierno

Consideramos necesario desvirtuar los efectos negativos planteados por el Gobierno Nacional, en caso de no modificar el Acto Legislativo número 1 de 2001, o como se propone, conservar la fórmula de vínculo entre los ingresos corrientes y las participaciones territoriales.

• **Inestabilidad en el monto de recursos a girar porque depende del ciclo económico**

Si bien es cierto que con el vínculo entre SGP e ICN, la participación dependería del ciclo económico, ello no se debe considerar un efecto negativo en sí mismo, sino una consecuencia lógica, cuando los ingresos crecen la participación debe crecer y cuando los ingresos caen, la participación debe caer. Asegurar una fórmula diferente haría un proceso de descentralización inequitativo, en donde solo la Nación debía asumir los costos de las recesiones.

Por otra parte, el Gobierno Nacional refuerza el argumento de la estabilidad afirmando lo crítico que fue el proceso en 1999, cuando la recesión llegó a su máximo nivel. Es importante anotar que esa circunstancia solo se presentó en un año durante un período de más de 10 años de la fórmula constitucional y solamente representó, en promedio, una caída del 10% de las participaciones, lo cual es perfectamente manejable con una adecuada planeación financiera y presupuestal.

Afirma adicionalmente el Ministro de Hacienda, que el régimen transitorio del Acto Legislativo número 1 de 2001, le ha dado a las entidades territoriales seguridad y estabilidad en los recursos, lo cual no es cierto, dado que nunca durante la vigencia de la Constitución de 1991, fueron sometidos a un reparto a cuenta gotas⁴ de los recursos impidiendo una adecuada programación presupuestal al no saber cuántos son los recursos que le corresponden.

• **Limita el cumplimiento de las coberturas puesto que la posible variabilidad de los ingresos no permitiría cubrir completamente el gasto recurrente**

Ni las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni las de los analistas económicos hacen prever que el nivel de ingresos del Gobierno Nacional, caerá a niveles tales que pueda reducir las participaciones, afectando de forma considerable la continuidad de las coberturas de los servicios públicos y sociales esenciales que son de competencia de las entidades territoriales.

Por otra parte, si como se plantea en este documento, se evalúan y reforman la totalidad de fuentes de financiación territorial, se podrán prever los mecanismos que garanticen la continuidad y la ampliación de coberturas en búsqueda de coberturas universales, máxime si se tie-

⁴ Durante la vigencia del régimen transitorio del Acto Legislativo número 1 de 2001, se han elaborado entre 5 y 8 documentos Conpes de distribución por año, lo que les impide a las entidades territoriales saber con anticipación y aún dentro de la vigencia, cuántos recursos le corresponden.

ne en cuenta que la tasa de crecimiento poblacional según las primeras informaciones del DANE, censo 2005 ha estado disminuyendo.

Además, si el Gobierno Nacional plantea conseguir coberturas universales, disminuyendo el crecimiento de las participaciones, qué impide que con su crecimiento, se consigan los mismos objetivos, pero ejecutando el gasto en el nivel al que le corresponde, es decir, el territorial.

• **Asimetría del ingreso y el gasto que genera desequilibrio fiscal que incide en un manejo fiscal sostenible y por lo tanto la estabilidad macroeconómica de la Nación. Esto afecta la dinámica de crecimiento de los ingresos tributarios, generando menores participaciones.**

No existe evidencia, de que el desequilibrio fiscal sea generado por las participaciones territoriales, máxime cuando el Gobierno Nacional Central proyecta gastos en funciones territoriales en proporción igual o superior al recorte del crecimiento de las participaciones.

• **Elevación de las tasas de interés, debido a las mayores presiones fiscales, reduciendo la inversión y la afluencia de flujos de capital externo, lo cual se traduciría en desaceleración de la tasa de crecimiento económico y en un mayor nivel de endeudamiento.**

Podría ocurrir, pero el problema no es este, sino el tamaño de la deuda. Estas opciones solo se presentarían en caso de recesión, pero de forma más grave si se desligan las participaciones de los ingresos, dado que el Gobierno Nacional tendría que recurrir a un mayor endeudamiento para mantener el valor constante de las participaciones.

• **Aumento en los riesgos de elevar los niveles de pobreza y los índices de desigualdad, por efecto de los ciclos de recesión económica.**

Los ciclos de recesión económica ameritan tomar medidas excepcionales, lo que no se justifica es tomar medidas permanentes de carácter constitucional para una etapa del ciclo económico, que no es de carácter permanente.

Por último, es necesario llamar la atención del Gobierno Nacional en relación con las declaraciones que sobre el tema del Acto Legislativo número 169 de 2006 Cámara, 011 de 2006 Senado viene presentado a los medios de comunicación, con lo cual podría generar algún nivel de pánico económico, cuando lo que se está planteando es que el gasto que pretende hacer desde el nivel nacional lo realice a través de las entidades territoriales que son las titulares de las competencias en materia de servicios públicos y sociales básicos.

Justificación de las modificaciones propuestas

Principales aportes de la propuesta del Partido Liberal:

1. Mantiene unidas las participaciones con los ingresos corrientes, pero ponderado por el promedio del crecimiento de los últimos 5 años incluida la estimación del presupuesto. Se incrementa en un año para atenuar tanto la tasa de crecimiento como de decrecimiento en caso que se presente, haciendo que obtengan los beneficios del crecimiento y paguen los costos de las recesiones pero a un ritmo más moderado, evitando los choques fuertes.

2. Se desmonta el esquema de delegación sectorial y se retoma la descentralización territorial, devolviendo a las entidades territoriales instrumentos para el manejo y control de los costos en la prestación de servicios, aunque en la Ley en que se regulen los criterios de distribución de competencias se deberá establecer incentivos y controles para el aumento de coberturas en la prestación de los servicios.

3. Se deja a la ley que establezca los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones, con el fin de disminuir las brechas regionales y determinar criterios de equidad, eficiencia y eficacia para la asignación de los recursos.

4. Se impide la centralización del Gasto Territorial. El compromiso es ahondar en el proceso de descentralización.

5. Se deja abierta al Congreso la posibilidad para que en circunstancias de grave recesión limite el crecimiento de las participaciones para afrontar la situación y al mismo tiempo se limita al Gobierno Nacional, para que no pueda usar inadecuadamente este instrumento.

6. Se mantiene la posibilidad de que los municipios pequeños sigan utilizando el mismo nivel en términos constantes de recursos de libre destinación, para cubrir cuando ello es necesario los costos de la administración municipal, dado que la ausencia de estos recursos se convierte en causa y efecto de su bajo nivel de ingresos.

Proposición

Por las razones anteriormente expuestas y las modificaciones consignadas en el pliego de modificaciones que se adjunta, solicito a los miembros de la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 169 de 2006 Cámara, 011 de 2006 Senado, *por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.*

De los honorables Representantes,

Guillermo Rivera Flórez,

Ponente,

Vocero del Partido Liberal Colombiano
en la Cámara de Representantes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 169 DE 06 CAMARA, 011 DE 2006 SENADO

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. 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 los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de estos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

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, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

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 y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los Departamentos, Distritos y Municipios. **En estos casos la Nación deberá girar directamente los recursos a las entidades territoriales, para que dichas entidades los ejecuten.**

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades, **buscando disminuir la brechas regionales y estableciendo criterios de equidad, eficiencia y eficacia para la asignación de los recursos en el interior de cada entidad territorial.**

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

Artículo 2º. El artículo 357 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 357. El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que ha-

yan tenido los Ingresos Corrientes de la Nación durante los cinco (5) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente. **Sin embargo, el Congreso mediante ley con aprobación de mayoría absoluta, podrá en caso de crisis fiscal de magnitud que lo amerite, suspender o limitar el crecimiento de las participaciones hasta por tres años, caso en el cual la Nación sólo podrá utilizar los recursos así conseguidos a atacar las causas del déficit, sin que pueda ser utilizado dicho ahorro en nuevo gasto nacional.**

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, **un porcentaje equivalente al que les autorizó el Acto Legislativo número 1 de 2001, calculado sobre las bases de la nueva ley de distribución de recursos.**

Parágrafo transitorio. La base inicial de liquidación deberá ser el monto correspondiente a la liquidación de los recursos para la vigencia presupuestal de 2009 de conformidad con lo establecido en el Acto Legislativo número 1 de 2001.

Artículo 3°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir del 1° de enero de 2009.

De los honorables Representantes,

Guillermo Rivera Flórez,
Ponente,

Vocero del Partido Liberal Colombiano
en la Cámara de Representantes.

* * *

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., noviembre 17 de 2006

Doctor

TARQUINO PACHECO CAMARGO

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Respetado señor Presidente:

En virtud de la designación que nos hiciera la Comisión Primera como ponentes al 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 para primer debate de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, en los siguientes términos:

EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto de acto legislativo que se debate con la realización de audiencias públicas, tanto en la Comisión Primera de Senado como la Comisión Primera de Cámara, tiene como objeto modificar los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo número 01 de 2001. El argumento central del proyecto, expuesto por el Gobierno, es el de asegurar un crecimiento sostenido de los recursos que a las entidades territoriales les corresponden, según el ordenamiento constitucional, para dar cobertura a servicios sociales en salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

El Sistema General de Participaciones antes del Acto Legislativo número 01 de 2001

La Constitución de 1991 estipuló que las transferencias se constituían por dos bolsas: El situado fiscal y la Participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN). *“El situado Fiscal iba a los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla. La PICN iba directamente a los municipios. De acuerdo con la Ley 60 de 1993 en el año 2001 el situado fiscal era el 24.5% de los ingresos corrientes de la Nación y la PICN era el 22%”.* (Red de Iniciativas para la Gobernabilidad y la Democracia y el Desarrollo Territorial-RINDE).

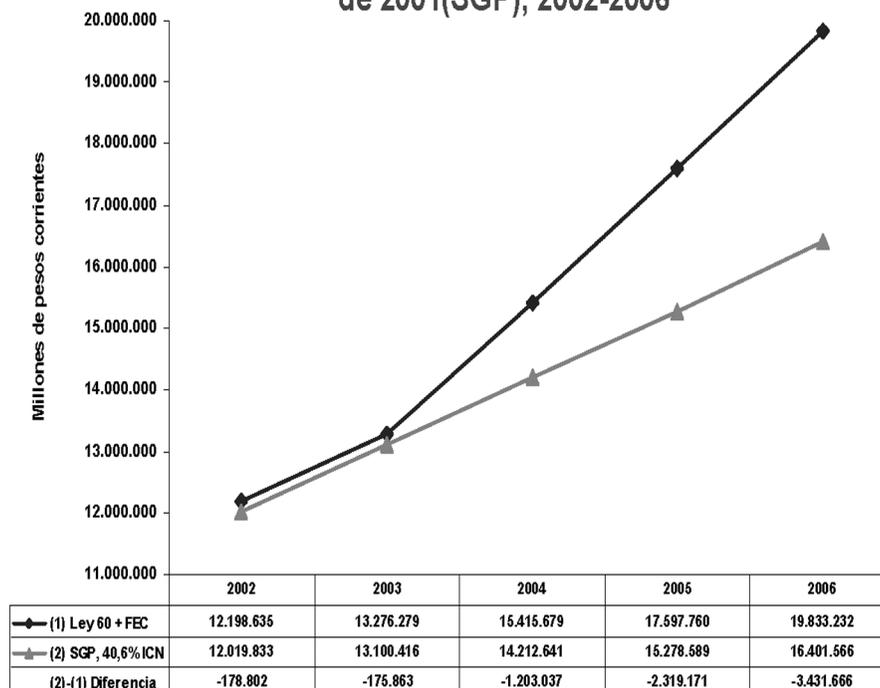
El fin esencial del ordenamiento constitucional fue fortalecer la descentralización desde los ámbitos político, administrativo y fiscal, así se infiere de lo dispuesto en el artículo 1° de la Carta Política que textualmente señala *“Colombia es un Estado Social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...”*. Las limitaciones dadas por ausencia de autonomía, gracias al centralismo del Estado anterior a la Constitución de 1991, para resolver las necesidades sociales, específicamente en salud, educación, agua potable y saneamiento básico, hoy con la nueva Constitución debería ser un problema del pasado.

El Sistema General de Participaciones, Acto Legislativo número 01 de 2001

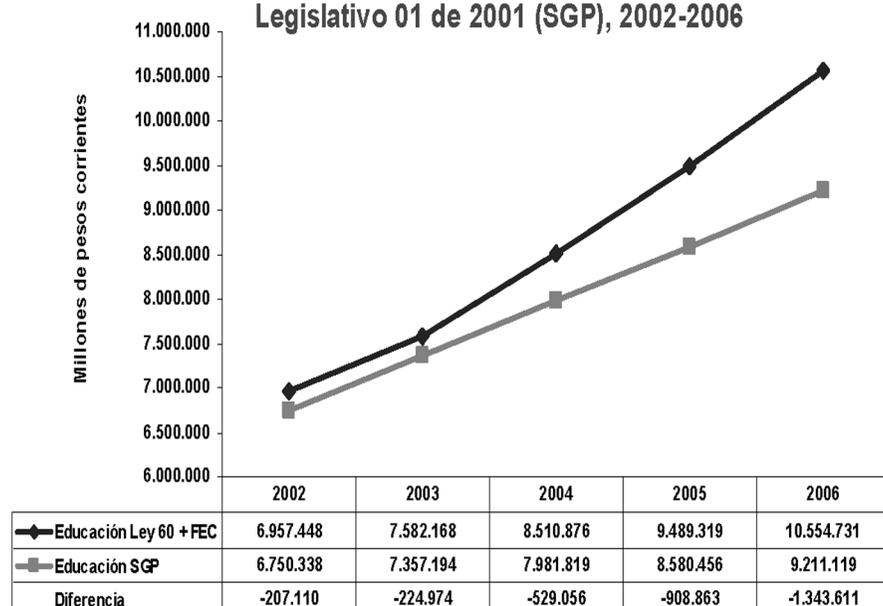
A partir de la reforma a la Constitución mediante el Acto Legislativo número 01 de 2001 se creó una sola bolsa llamada Sistema General de Participaciones. La reforma cambió las reglas de juego, de manera transitoria, señaladas en la Constitución de 1991 y es así como se determinó que las transferencias crecerían en coherencia con el promedio del crecimiento de los ingresos corrientes de la Nación de los últimos cuatro años, después del período de transición (2006-2008); También se determinó que las transferencias crecerían en el período 2002-2005 inflación más 2% y en el período 2006 y 2008 inflación más 2.5%. Además se consideró un crecimiento adicional cuando la economía creciera por encima del 4% y que al finalizar el período de transición, las transferencias no podrían ser inferiores al porcentaje que constitucionalmente se transfirió en el año 2001.

Las entidades territoriales dejaron de percibir durante el período 2002-2006, 7,59 billones de pesos expresados en reducción de los recursos de transferencias para educación 3,39 billones de pesos; reducción de los recursos de transferencias para salud 3,54 billones de pesos y reducción de los recursos a otros sectores sociales en 668.897 millones de pesos.

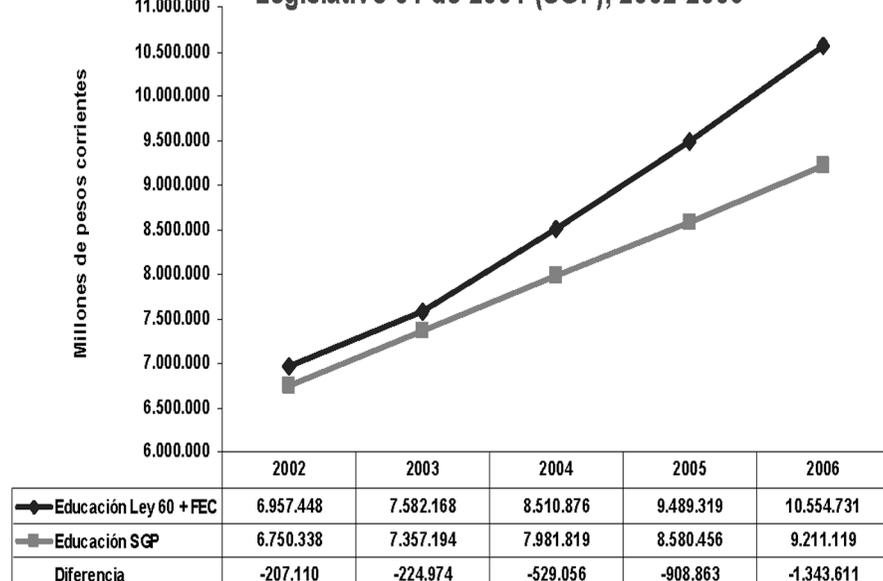
Comparación: Ley 60 de 1993 y Acto Legislativo 01 de 2001(SGP), 2002-2006



Educación: comparación Ley 60 de 1993 y Acto Legislativo 01 de 2001 (SGP), 2002-2006



Educación: comparación Ley 60 de 1993 y Acto Legislativo 01 de 2001 (SGP), 2002-2006



(Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial -RINDE).

Luego, con el recorte de los recursos de transferencias como los observados, lo que se sacrifica no es solamente los montos de los recursos que dejaron de percibir las entidades territoriales para la inversión social, señalada en los cuadros anteriores, es el espíritu, el propósito constituyente que se orientaba hacia hallar en la participación directa de los ciudadanos, en los beneficios generados por la utilización de los recursos públicos en la solución de necesidades colectivas, el mecanismo que permite construir una democracia más real y efectiva desde los municipios y los departamentos.

Las anteriores afirmaciones tienen sustento en el postulado constitucional expreso en el artículo 287 en el que expresamente señala "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

- Gobernarse por autoridades propias.
- Ejercer las competencias que les corresponden.
- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar en las rentas nacionales.

Evidentemente, la autonomía de los entes territoriales y la descentralización política, administrativa y financiera como finalidades específicas en la construcción del Estado Social y Democrático de derecho,

se rompe y lo que se evidencia como propósito sustancial del Acto Legislativo número 011 de 2006 que se debate, es una intención recentralizadora que le otorgue al poder central mayores recursos no solamente en el manejo de los recursos de inversión social, sino a través de ello un mayor control del poder político y administrativo de la Nación.

Modificaciones en primer y segundo debate dados en Comisión Primera y Plenaria de Senado

Los ponentes convocaron a la ciudadanía 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, de igual forma un foro en la ciudad de Barranquilla el día 5 de octubre del mismo año. En estos ejercicios participaron los honorables Senadores de la Comisión Primera, la Federación de Departamentos, la Federación de Municipios, profesores, investigadores y otras personas representantes de la ciudadanía. En general, las posturas de los participantes se dieron algunas en apoyar la propuesta realizada por el gobierno modificando las tasas porcentuales de transferencias en 2 ó 3 puntos, es decir, al 4 o 5% de crecimiento adicional a la inflación, como es el caso de la Federación de Municipios. En el caso de la Federación de Departamentos manifestaron su apoyo a la decisión que retorne al espíritu proyectado en la Constitución de 1991 antes del Acto Legislativo número 01 de 2001.

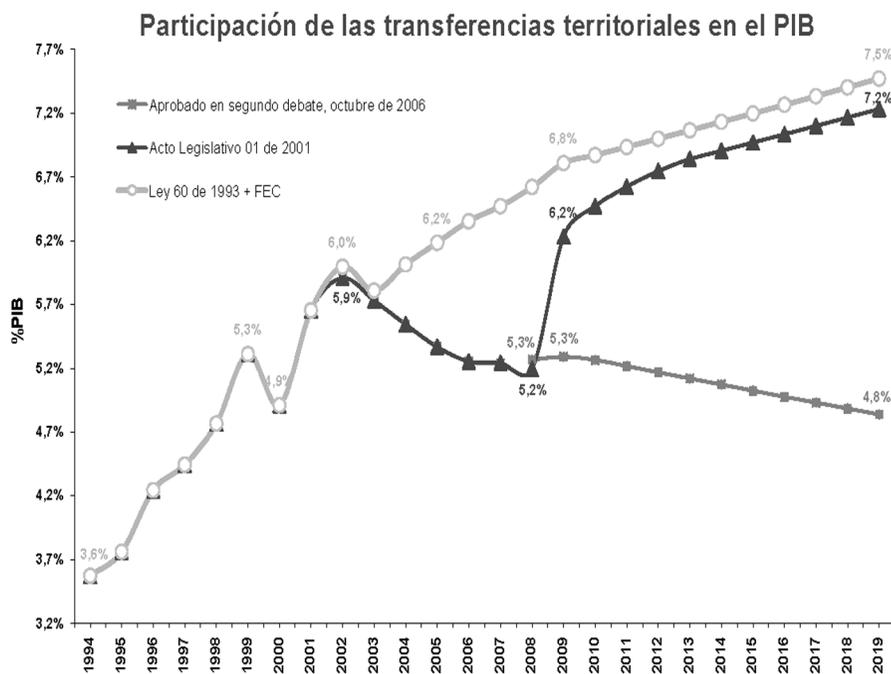
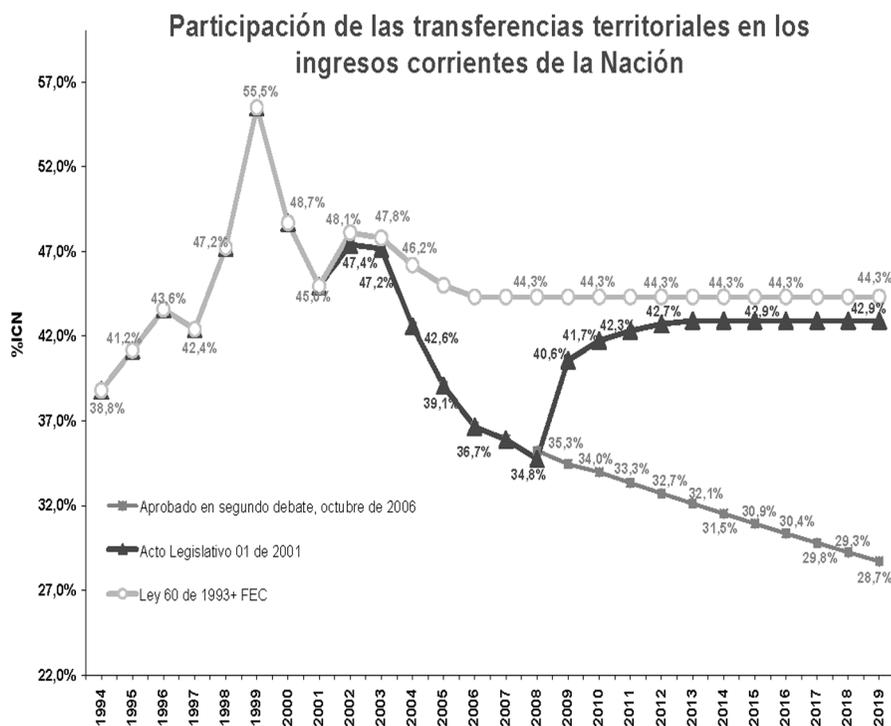
La propuesta presentada por el Gobernador del Atlántico, manifiesta que se debe volver al sistema establecido por la Constitución de 1991 en sus artículos 356 y 357, pero moderando el crecimiento en unos 3 o 4 años para situarnos en un porcentaje similar al 39% de los ingresos corrientes de la Nación. En los mismos términos fue presentada la propuesta de Fecode; por parte del Partido Liberal se propone un promedio del crecimiento de los últimos cinco años, para asociarlo a los ingresos corrientes de la Nación, con la opción de que dicho crecimiento sea suspendido durante tres años cuando las condiciones macroeconómicas del país así lo determinen.

El Partido Liberal presentó ponencia en la que expresa la defensa de la descentralización de las entidades territoriales en los términos consagrados en la Constitución de 1991 y en referencia al monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios propone que se incremente en un porcentaje anual igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cinco años anteriores.

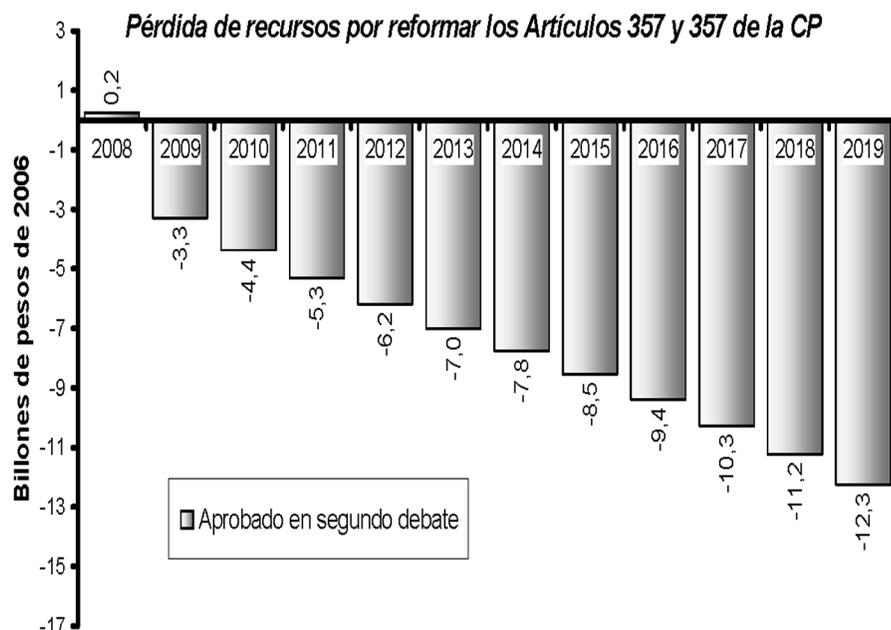
En la plenaria del Senado en que se le dio segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo, la corporación aprobó que el monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios a partir del año 2008 sea en un porcentaje igual a la tasa de inflación causada, más un incremento adicional del 3% y durante los años 2008 y 2009 se hará un incremento transitorio adicional de 1%. Para el año 2010 este incremento transitorio será de 0.5% adicional, tomando los incrementos adicionales como base de liquidación a partir del año 2011.

Además de las modificaciones señaladas, se incluyen dentro del contenido del articulado aprobado, consideraciones como que si el crecimiento de la economía para el año respectivo es superior al 4% el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones, se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supera el 4% y así otras consideraciones que para nada alejan el proyecto aprobado de la finalidad pretendida por el gobierno de recortar no solo los montos a transferir a los entes territoriales, sino esencialmente la descentralización y la autonomía de estas entidades.

Finaliza el proyecto aprobado en la Plenaria del Senado, con la inclusión de una fórmula para los departamentos que no aumenten la cobertura en educación, salud, agua potable y saneamiento básico en dos períodos fiscales seguidos que les aplicaría a modo de sanción la figura del encargo fiduciario, con el argumento de forzar el cumplimiento de las metas para el período. En coherencia con el análisis presentado por la red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial -RINDE- con la modificación del Senado quedaría así:



Diferencia entre la reforma de 2001 y lo aprobado hasta el segundo debate del proyecto de AL 11 de 2006



Si se suma año por año del período, el gobierno dejaría de girar 84.4 billones de pesos de 2006. Para casos específicos como el departamento del Valle del Cauca la situación se podrá presentar, en cálculos estimados hasta el 2015 con ligeras variaciones, gracias a lo reformado en el Senado. Los siguientes cuadros muestran no solo lo que podría ocurrir si se presenta la reforma, también contiene una propuesta con el intento de rescatar el espíritu de la Constitución que nos rige. Considera la Gobernación del Valle del Cauca que es posible una reforma de las transferencias territoriales de la siguiente forma:

REFORMA DE LAS TRANSFERENCIAS TERRITORIALES

PROPUESTA DEL VALLE DEL CAUCA

Propuesta 2: Años 2009=34%*I CN y un Incremento anual del 2%

- Se parte que el año 2009 sea como base un 34% de los ICN y cada año se incremente el 2% de participación en los ICN.

Este escenario da un total del SGP en el periodo 2009-2015 de **\$215.4 Billones**, es decir, **\$46 Billones** más que la propuesta del Gobierno (\$169.35 Billones)

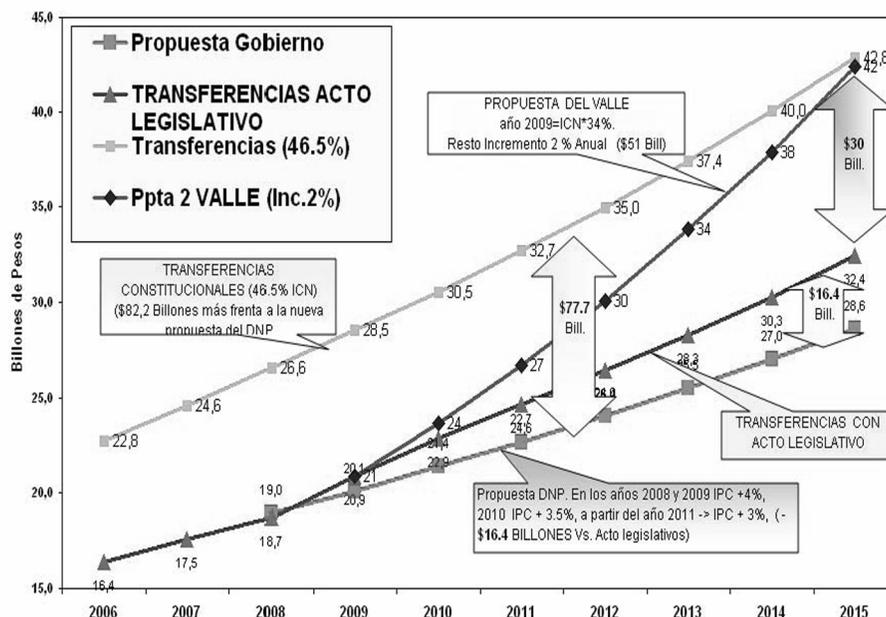
- Al año 2015 se alcanza un porcentaje del 46% de los ICN, lo cual es el espíritu de la Constitución Nacional.



Gobernación del Valle del Cauca - Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Con lo anterior se estaría prolongando por siete años más lo dispuesto en el Acto Legislativo número 01 de 2001, pero con un deterioro más inferior en relación a lo que propone el gobierno. También se concede un crecimiento de las participaciones territoriales a favor del Gobierno Central y le permitiría un tiempo prolongado para cumplir con lo que considera proyectos de inversión de interés para el desarrollo social y económico, tal como lo considera. Ahora miremos en cifras lo que puede ocurrir con cada propuesta para el Valle del Cauca.

TRANSFERENCIAS CONSTITUCIONALES CON ACTO LEGISLATIVO vs PROPUESTAS DE REFORMAS NACION Y VALLE 2006-2015



EFECTOS DE LA NUEVA PROPUESTA

- Frente a la situación actual (con Acto legislativo), con la nueva propuesta del Gobierno Nacional, Las entidades territoriales dejarían de recibir **16.4 Billones**.
- El Valle del Cauca dejaría de recibir en el periodo 2009-2015 la suma de **\$1.15 Billones de Pesos**, principalmente en los Sectores de **Educación (\$0.65 Billones)**, **Salud (\$0.29 Billones)** y **Agua Potable y Saneamiento Básico (\$0.057 Billones)**.
- Los municipios más afectados, en estos mismos sectores son:
- Cali que dejaría de recibir **\$0.32 Billones**, Buenaventura **\$0.08 Billones**, Palmira **\$0.06 Billones**, Tulúa **\$0.037 Billones** y Cartago **\$0.027 Billones**.

PROPUESTA DEL VALLE DEL CAUCA

AÑO	TRANSFERENCIAS CONSTITUCIÓN INICIAL (46,5%)	TRANSFERENCIAS CON ACTO LEGISLATIVO	% ICN	PROPUESTA RADICADA GOBIERNO NACIONAL	% ICN	PROPUESTA VALLE (Incremental) (2009=34%/ICN, Incr.2% anual)	% ICN
1	2	3	4	5	6	7	8
2008	26.591.742	18.690.404	32,68%	18.953.649	33,1%		
2009	28.543.012	20.860.415	33,98%	20.092.185	32,7%	20.870.159	34,0%
2010	30.549.602	22.867.670	34,81%	21.398.177	32,6%	23.651.305	36,0%
2011	32.700.509	24.616.669	35,00%	22.682.067	32,3%	26.722.997	38,0%
2012	34.985.525	26.431.591	35,13%	24.042.991	32,0%	30.095.075	40,0%
2013	37.430.253	28.307.992	35,17%	25.485.571	31,7%	33.807.971	42,0%
2014	40.045.878	30.292.828	35,18%	27.014.705	31,4%	37.892.874	44,0%
2015	42.844.349	32.413.647	35,18%	28.635.587	31,1%	42.383.657	46,0%
Total 2009-2010	247.099.129	185.790.812		169.351.282		215.424.039	
			-16,4 Billones		46,1 Billones		
VALLE (7%)	17.296.939	13.005.357		11.854.590		15.079.683	
			-1,15 Billones		3,2 Billones		

Fuentes de Información: DNP: Ingresos Corrientes de la Nación - ICN. Y Transferencias Asignadas.
Proyecto Acto Legislativo... IPC: DANE. Proyecciones del IPC, Banco de la República

En la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes fueron convocadas audiencias públicas para escuchar tanto a los Representantes del Gobierno, como a los voceros de los Departamentos, Municipios y Sectores de la Academia que quisieran exponer sus consideraciones acerca del Acto Legislativo cuyo fin es modificar la participación de los entes territoriales en el Sistema General de Participaciones.

La red de iniciativas para la Gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial –RINDE– expresó en la audiencia como conclusión a partir del estudio realizado a las variaciones en primero y segundo debate tanto en Comisión Primera como en plenaria de Senado, del Proyecto de Acto Legislativo inicial presentado por el Gobierno, que la brecha que se presenta entre los recursos que dejan de percibir los entes territoriales es cada vez mayor, tomando como referencia el año 2019 fecha hasta donde tiene alcance el proyecto de Acto Legislativo.

La Federación Nacional de Departamentos reiteró su posición en el sentido de aclarar que el Sistema General de Participaciones no es un Sistema de Transferencias de la Nación, puesto que no pueden tomarse como una dádiva, ni un giro con fines de financiamiento de proyectos de inversión a favor de los entes territoriales, este es un sistema de **“compensación a través del cual el Constituyente ha querido conjurar los desequilibrios fiscales tanto verticales como horizontales que caracterizan la realidad nacional”**. Luego, es claro que el Constituyente de 1991 estableció como un derecho de los entes territoriales **“el de participar en las rentas nacionales”** según el artículo 287 Constitucional en consonancia con el artículo 1° de la misma obra.

En la proyección realizada por la Federación de Departamentos de los montos que dejarán de percibir los municipios, distritos y departamentos por obra del Acto Legislativo que se discute hoy en el Congreso de la República, se establece que estos ascienden entre el 2008 y el 2019 a por lo menos 51 billones de pesos, de acuerdo a lo anterior, la Federación de Gobernadores recomienda a los legisladores **“no prorrogar ni mucho menos hacer permanente la transición planteada por el Acto Legislativo 01 de 2001. Como consecuencia, a partir del año 2009 los recursos del SGP deben volver a crecer con base en el crecimiento de los ingresos corrientes de la Nación, ello con el fin de de que no se siga sacrificando la inversión regional...”**.

El ex Constituyente y ex Alcalde de Bogotá Jaime Castro, manifestó en la audiencia que el contenido del Proyecto de Acto Legislativo es mucho más Político que Fiscal y que la finalidad no constituye más que una estrategia para desmontar la descentralización en el país, puesto que en el sentido constitucional transferencias es igual a descentralización y en el país entró en crisis el modelo de descentralización. Por ello el sentido de las reformas que se propongan no pueden ser el de renunciar a los fines propuestos en la Constitución de 1991, sino al contrario, fortalecerlos.

En el sentido de proteger los fundamentos y fines establecidos en la Constitución entre los que se mencionan la autonomía territorial, la descentralización y la inversión social se manifestaron la Fundación Foro por Colombia y la Federación Colombiana de Educadores.

Como lo pudo constatar la Comisión Primera la mayoría de las intervenciones, en las audiencias públicas, opinaron las inconveniencias del proyecto de acto legislativo y de modificar el texto de la Constitución de 1991, teniendo en cuenta que lo que se manifestó en el Acto Legislativo número 1 de 2001 fue una transitoriedad de un tema tan importante como es la modificación del Sistema General de Participaciones, estaríamos vulnerando el derecho a la autonomía y cambiando la esencia de la Constitución que configura un Estado descentralizado. De igual manera la mayoría de las intervenciones manifestaron que con esta reforma se afecta el proceso de descentralización y lo que el Congreso debe defender es el mandato constitucional y consecuencia, en mi condición de ponente e integrante de la bancada del Polo Democrático, comparto. Por las anteriores razones, este proyecto requiere una mayor discusión nacional sobre el tema.

TEXTO PRESENTADO POR LA PLENARIA DEL SENADO 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:

Artículo 357. El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará, a partir del año 2008, en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un incremento adicional 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% adicional. Estos incrementos adicionales harán parte de la base de liquidación a partir del año 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%.

A partir del año 2020 el monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

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, exceptuando los recursos que se destinen para educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

El 2% del Sistema General de Participaciones será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos deberán ser destinados exclusivamente para inversión conforme a las competencias asignadas por la ley, los cuales se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la participación del propósito general.

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.

Cuando un departamento con los recursos asignados por el Sistema General de Participaciones no aumente la cobertura en educación, salud y agua potable y saneamiento básico en dos períodos fiscales seguidos, de acuerdo con las metas establecidas, para el siguiente período fiscal se aplicará la figura del encargo fiduciario con los recursos a que tenga derecho, con el objeto de que se cumplan las metas en el servicio o los servicios para ese período. La asignación de la entidad fiduciaria, así como la expedición de los actos administrativos, que en desarrollo del mismo se produzca, corresponderá al Gobierno Nacional.

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

Proposición

De acuerdo a las consideraciones inicialmente expuestas y con base en que el Proyecto de Acto Legislativo número 011 de 2006, *por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política* presentado por la Plenaria del Senado para que se continúe su trámite en la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, no cumple con los fines propuestos por el Constituyente de 1991, me permito respetuosamente, en calidad de integrante de esta célula legislativa y ponente del presente proyecto de Acto Legislativo proponer a los honorables Representantes a la Cámara, se archive el proyecto.

Cordialmente,

River Franklin Legro Segura,
Representante a la Cámara,
Comisión Primera.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 109 DE 2006 CAMARA

por la cual se reglamenta el ejercicio de la locución en Colombia.

Bogotá, D. C., 7 de noviembre de 2006

Doctor

FERNEL ENRIQUE DIAZ QUINTERO

Secretario General

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes.

Apreciado doctor:

De la manera más cordial nos dirigimos a usted con el fin de hacerle entrega de la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 109 de 2006 Cámara, *por la cual se reglamenta el ejercicio de la locución en Colombia.*

Cordial saludo,

Alonso Acosta Osio, José Manuel Herrera Cely,

Representantes Ponentes.

Honorables Representantes:

En cumplimiento de la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 109 de 2006 Cámara, *por la cual se reglamenta el ejercicio de la locución en Colombia.*

Iniciativa del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 109 de 2006 Cámara, fue presentado a consideración del Congreso de la República, por el autor honorable Representante a la Cámara José Fernando Castro Caycedo; los coautores: Honorable Senador Rubén Darío Quintero; los honorables Representantes a la Cámara Roy Leonardo Barreras, Fabio Arango Torres, José Ignacio Bermúdez S., Manuel Antonio Carebilla C., Omar de Jesús Flórez Vélez, Juan Carlos Granados B., Rosmery Martínez Rosales, Felipe Fabián Orozco Vivas, Tarquino Pacheco Camargo, Edgar Eulises Torres M., Sandra A. Velásquez, Luis Felipe Barrios E., Angel Custodio Cabrera B., Néstor Homero Cotrina, Oscar Gómez Agudelo, Karelly P. Lara Vence, Carlos F. Mota Solarte, William Ortega Rojas, Jorge Enrique Rozo R., Germán Varón Cotrino, Oscar Wilchez Carreño; el día 12 de septiembre de 2006, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 368 del jueves 14 de septiembre de 2006.

Objeto e importancia del proyecto de ley

La presente iniciativa pretende reglamentar el ejercicio de la profesión de locución en Colombia, ya que se trata de una disciplina de formación profesional integral que debe ser regulada y amparada por el Estado, con el propósito de que su ejercicio se ajuste al ordenamiento jurídico.

Antecedentes de la locución en Colombia

Se indica que durante más de 40 años, el ejercicio de la locución en Colombia estuvo sujeto a estricto control por parte del Ministerio de Comunicaciones. El Decreto 651 de 1988 reglamentó la expedición de las licencias de locución para radiodifusión sonora y televisión y la integración del Consejo Asesor de Locución, conforme a este acto administrativo se exigía la licencia de locución a todas aquellas personas que quisieran ejercer su profesión a través de los medios radiales y televisivos, clasificaban las licencias y señalaba algunos requisitos para solicitarla. Este fue el último decreto proferido en esta materia antes de entrar en vigor la Constitución Política de 1991.

Situación jurídica y fáctica actual

El artículo 26 de la Constitución Política de Colombia, contempla que: "Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes u oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social".

En tal virtud, la locución ha sido considerada como “*de libre ejercicio*”, pues se aduce que se trata de un oficio que no implica riesgo social.

Examinando detalladamente el proyecto de la referencia en cuanto al ejercicio de la locución en Colombia, se tiene que en efecto es una profesión a la luz del ordenamiento jurídico constitucional y legal; en razón de que existen programas de educación superior atinentes a la locución como profesión legalmente reconocida, en armonía con los artículos 7° y 8° de la Ley 30 de 1992, Ley de Educación Superior, donde se contempla que los campos de acción de la educación superior, son el de la técnica, el de la ciencia, el de la tecnología, el de las humanidades, el del arte y de la filosofía.

Igualmente expresa la Ley 30 de 1992, que los programas de pregrado y posgrado que ofrezcan las instituciones de educación superior, harán referencia a los campos de acción antes mencionados; considerando como programas de pregrado los de naturaleza multidisciplinaria conocidos como estudios de artes liberales.

Haciendo una interpretación exhaustiva, se observa que la profesión de locución se encuentra entre las categorías de nivel técnico. No obstante, que el periodismo y la comunicación social forman parte de los campos de acción tecnológico y universitario y de igual manera se encuentran representados en la presente ley, dentro del ejercicio de campos de acción de la profesión de locución, por formar parte de su currículo, teniendo en cuenta el derecho fundamental a la igualdad contemplado en nuestra Constitución.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la profesión de locución conlleva un riesgo social, tal como lo plantea el artículo 26 de la Carta Política, que consiste en el peligro que, por un uso indebido o desmedido de la libertad de ejercer cierta actividad, resulte afectado el interés público, se cause daño a la sociedad, o sean ofendidas, burladas o vulneradas, aquellas instituciones que conforman el sustento de ese bien, de esa sociedad, en quien descansa finalmente la responsabilidad de la formación del individuo en su dimensión humana, social y cultural.

Da cuenta de algunos hechos históricos de orden público donde se ha hecho uso indebido del micrófono causando graves daños a la sociedad. Señala por otro lado, que actualmente la radio juvenil se encuentra, en algunos casos, a cargo de locutores que emplean en sus transmisiones un lenguaje poco adecuado, obligando a algunos padres de familia y escuchas a instaurar mecanismos constitucionales de protección de derechos como las acciones populares, para contrarrestar estos abusos y lograr que se adecue el contenido de los programas y lenguaje utilizado, en defensa de la moral pública.

Se argumenta que situaciones de suma gravedad y peligro pueden examinarse, lo que conduce a la necesidad inaplazable de que la locución es tenida como una profesión, pues requiere una especial formación académica, acorde con su función social y el riesgo social que implica la actividad, en consonancia con las experiencias que la historia y los gobiernos aportan en materia de reglamentación profesional.

Justificación

El proyecto denota que el desbordado ejercicio de la locución en Colombia y las graves consecuencias que puede ocasionar a la comunidad, no puede ser evitado de manera efectiva conforme a la legislación vigente, por lo que urge elaborar y aprobar una debida reglamentación, que además cualifique la profesión de locutor, conforme a la Constitución Política vigente. Una sana política en materia de reglamentación del acceso al micrófono es socialmente conveniente.

Sostiene que la locución tiene incidencia directa en el desarrollo de la democracia y la formación de opinión pública. Al establecerse algunos criterios que permitan regular el ejercicio de la locución va en armonía con el derecho fundamental a la libertad de expresión, si se tiene en cuenta que no todos los espacios son de índole periodístico, ni son los programas periodísticos los únicos medios para la transmisión permanente del pensamiento.

Con fundamento en las anteriores consideraciones solicitamos a los miembros de la honorable Comisión Sexta de la Cámara la aprobación de la presente iniciativa y en tal virtud nos permitimos proponer: Dese primer debate al Proyecto de ley número 109 de 2006 Cámara, *por la cual se reglamenta el ejercicio de la locución en Colombia*, junto con el pliego de modificaciones que nos permitimos anexar.

Vuestra Comisión,

Alonso Acosta Osio, José Manuel Herrera Cely,

Representantes Ponentes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 109 DE 2006 CAMARA

por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la locución en Colombia.

Modifícase el título del Proyecto de ley número 109 de 2006 Cámara y quedará así:

PROYECTO DE LEY NUMERO 109 DE 2006 CAMARA

por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de locución en Colombia.

El artículo 8° del Proyecto de ley número 109 de 2006 Cámara, quedará así:

Artículo 8°. Solo podrán obtener la Tarjeta Profesional de Locutor, ejercer la profesión y usar el respectivo título dentro del territorio colombiano quienes:

a) Hayan adquirido o adquieran el título de locutor, periodista, comunicador social, expedido en centros de educación superior, universidades, o instituciones universitarias legalmente reconocidas;

b) Hayan adquirido o adquieran el título de locutor en centros de educación superior, universidades o instituciones universitarias con las cuales Colombia haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos;

c) Hayan adquirido o adquieran el título de locutor en centros de educación superior, universidades o instituciones universitarias con las cuales Colombia no haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos, siempre que se solicite convalidación del título ante las autoridades competentes de acuerdo con las normas vigentes;

d) Tengan la condición de extranjeros que por contrato especial visiten temporalmente Colombia para realizar eventos de locución, deberán necesariamente alternar con locutores colombianos, previa obtención de licencia temporal expedida por el Ministerio de Comunicaciones.

Parágrafo. Quienes hayan obtenido licencia de locución o Tarjeta Profesional expedida por autoridad competente con anterioridad a la vigencia de la presente ley, conservarán su validez y se presumen auténticas.

El artículo 9° del Proyecto de ley número 109 de 2006 Cámara, se suprime y se reorganiza el articulado.

El artículo 10 pasará a ser el 9° y quedará igual a su texto original.

El artículo 14 del Proyecto de ley número 109 de 2006 Cámara, pasará a ser el 13 y quedará así:

Artículo 13. Las juntas directivas de las agremiaciones o asociaciones de locutores que funcionen con personería jurídica y los delegados de las instituciones educativas autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional o por quien haga sus veces, que tengan en su programa de estudios la locución, serán entidades consultivas del Gobierno Nacional para asesorarlo en todo lo referente a la mejor aplicación de esta ley, especialmente en cuanto a la idoneidad y ética profesional.

El artículo 16 del Proyecto de ley número 109 de 2006, pasará a ser el 15 y quedará así:

Artículo 15. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Alonso Acosta Osio, José Manuel Herrera Cely,

Representantes Ponentes.

TEXTO PROPUESTO POR LOS PONENTES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 109 DE 2006 CAMARA

por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de locución en Colombia.

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º. La locución en Colombia es una disciplina de formación profesional integral regulada y amparada por el Estado.

Artículo 2º. Para efectos de la presente ley, se entiende por locución, la comunicación oral que transmite una persona para cumplir funciones de información social, difusión cultural, recreativa, comercial, científica y deportiva, a través de las ondas electromagnéticas (radio, televisión, cine, video).

Artículo 3º. La locución comprende las siguientes actividades:

- a) Animador de programas radiales y de televisión;
- b) Maestro de ceremonias (presentador);
- c) Lector de noticias;
- d) Narrador;
- e) Entrevistador;
- f) Animador comercial;
- g) Comentarista;
- h) Doblaje de películas y comerciales.

Artículo 4º. La locución queda incluida dentro del sistema de formación profesional integral.

Artículo 5º. Los contenidos y mensajes de tipo cultural, informativo, científico, comercial, social, recreativo, deportivo que se transmitan a través de las ondas electromagnéticas, cuyos canales sean explotados directamente por el Estado o por los particulares, sólo podrán ser emitidos por locutores con tarjeta profesional excepto en intervenciones testimoniales.

Artículo 6º. Tanto las personas naturales como las jurídicas públicas o privadas que hagan uso del espectro electromagnético, deberán emplear locutores con tarjeta profesional, de acuerdo a lo previsto en la presente ley.

CAPITULO II

Del ejercicio y tarjeta profesional de Locutor

Artículo 7º. El ejercicio de la locución en el territorio de la República de Colombia, en medios conocidos y por conocer, únicamente la podrán ejercer los locutores con tarjeta profesional, documento que será de carácter permanente.

Artículo 8º. Solo podrán obtener la Tarjeta Profesional de Locutor, ejercer la profesión y usar el respectivo título dentro del territorio colombiano quienes:

- a) Hayan adquirido o adquieran el título de locutor, periodista, comunicador social, expedido en centros de educación superior, universidades, o instituciones universitarias legalmente reconocidas;
- b) Hayan adquirido o adquieran el título de locutor en centros de educación superior, universidades o instituciones universitarias con las cuales Colombia haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos.

Hayan adquirido o adquieran el título de locutor en centros de educación superior, universidades o instituciones universitarias con las cuales Colombia no haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos, siempre que se solicite convalidación del título ante las autoridades competentes de acuerdo con las normas vigentes;

c) Tengan la condición de locutores extranjeros que por contrato especial visiten temporalmente Colombia para realizar eventos de locución, deberán necesariamente alternar con locutores colombianos, previa obtención de licencia temporal expedida por el Ministerio de Comunicaciones.

Parágrafo. Quienes hayan obtenido licencia de locución o Tarjeta Profesional expedida por autoridad competente con anterioridad a la vigencia de la presente ley, conservarán su validez y se presumen auténticas.

Artículo 9º. No serán válidos, para el ejercicio de la locución, los títulos simplemente honoríficos.

CAPITULO III

Sanciones

Artículo 10. Las personas naturales o jurídicas públicas o privadas que contraten y/o presten servicios de locución, deben emplear profesionales autorizados, conforme a la presente ley. De lo contrario, serán sancionados así:

a) La primera vez, multa equivalente a diez (10) salarios mínimos mensuales vigentes al momento de imponer la sanción;

b) En caso de reincidencia, multa equivalente a veinte (20) salarios mínimos mensuales vigentes al momento de imponer la sanción, y suspensión de la licencia de radiodifusión o del contrato de adjudicación del espacio de televisión, por el término de treinta (30) días;

c) Si existiere nueva reincidencia, la sanción consistirá en la cancelación definitiva de la licencia de radiodifusión o del contrato de adjudicación según el caso.

Artículo 11. Sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar, el locutor que viole las normas contempladas en la presente ley o que en ejercicio de sus funciones contraviere lo estipulado en la Constitución Política y los estatutos de radiodifusión y de telecomunicaciones, será sancionado por el Ministerio de Comunicaciones así:

a) Primera vez, multa de tres (3) salarios mínimos mensuales;

b) Segunda vez, suspensión del ejercicio de locutor por el término de tres (3) meses y multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos mensuales;

c) En caso de reincidencia por tercera vez, la sanción consistirá en la cancelación definitiva de la Tarjeta Profesional de Locutor.

CAPITULO V

Disposiciones finales

Artículo 12. Corresponde al Ministerio de Comunicaciones con relación a la profesión de Locutor:

1. Llevar el registro Nacional de Locutores.
2. Expedir la tarjeta profesional de locutores.
3. Inspeccionar la moralidad y legalidad del ejercicio de la profesión de locutor.
4. Auspiciar, la asociación de los profesionales de la locución, secundar sus programas en cuanto contribuyan a enaltecer y dignificar la profesión y vigilar su funcionamiento.
5. Imponer las sanciones a que haya lugar conforme a la presente ley.

Artículo 13. Las juntas directivas de las agremiaciones o asociaciones de locutores que funcionen con personería jurídica y los delegados de las instituciones educativas autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional o por quien haga sus veces, que tengan en su programa de estudios la locución, serán entidades consultivas del Gobierno Nacional para asesorarlo en todo lo referente a la mejor aplicación de esta ley, especialmente en cuanto a la idoneidad y ética profesional.

Artículo 14. Señálese el 24 de marzo de cada año, como el día del Locutor. Las juntas directivas de las agremiaciones de locutores, en concordancia con el Ministerio de Comunicaciones, serán las encargadas de coordinar la celebración de esta fecha cada año.

Artículo 15. La presente ley rige, a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Alonso Acosta Osio, José Manuel Herrera Cely,
Representantes Ponentes.

**COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACION INFORME DE PONENCIA
PARA PRIMER DEBATE**

Bogotá D.C., Noviembre 8 de 2006.

En la fecha hemos recibido el informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 109 de 2006, *por la cual se reglamenta el ejercicio de la locución en Colombia.* Presentada por los honorables Representantes: Alonso Acosta Osio y José Manuel Herrera Cely.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 089/06 del 8 de noviembre de 2006, se solicita la publicación en la **Gaceta del Congreso** de la República.

El Presidente Comisión Sexta, honorable Cámara de Representantes,
José Manuel Herrera Cely.

El Secretario Comisión Sexta, honorable Cámara de Representantes,
Fernel Enrique Díaz Quintero.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 102 DE 2006 CAMARA

*por la cual se modifica y adiciona la Ley 115 de 1994
y se aclara la Ley 1013 de 2006.*

Autor: *Fernando Tamayo Tamayo*

Ponentes: *Buenaventura León León, José Manuel Herrera Cely*

Bogotá, D. C., octubre de 2006

Doctor

JOSE MANUEL HERRERA

Presidente Comisión Sexta

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Señor Presidente y honorables Representantes:

Por designación de la Presidencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, cumplimos con el encargo de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 102 de 2006 Cámara, *por la cual se modifica y adiciona la Ley 115 de 1994 y se aclara la Ley 1013 de 2006.*

1. Objeto del proyecto

El Proyecto de ley número 102 de 2006 Cámara, tiene por objeto modificar y adicionar la Ley 115 de 1994 y aclarar la Ley 1013 de 2006 en los siguientes temas:

– Creación de la asignatura de Cooperativismo como área obligatoria en la Educación Básica Secundaria y Media, como principio básico dispuesto en los artículos 14, 23, 26, 27, 32 y 33 de la Ley 115 de 1994, así como en las Instituciones de Educación Superior, Técnicas Profesionales, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas y Universidades.

– Aclaración de la Ley 1013 de 2006 para hacerla viable en su aplicación y reglamentación. (Se propone derogar el artículo 2° por resultar contradictorio con el parágrafo 1° del artículo 14 de la Ley 115).

1.1 Modificación de la Ley 115 de 1994

1.1.1 Marco Jurídico

La Constitución Nacional en su artículo 41 dispone:

“En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, será obligatorio el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución”.

Y la Ley 115 de 1994 señala:

“Artículo 14. Enseñanza obligatoria. *En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatorio en los niveles de la educación preescolar, básica y media, cumplir con:*

a) (Modificado por el artículo 1° de la Ley 1013 de 2006) “El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, será materializada en la creación de una asignatura de Urbanidad y Cívica, la cual deberá ser impartida en la educación preescolar, básica y media, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política”;

b) El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión y desarrollo;

c) “La enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política”;

d) (Modificado por el artículo 2° de la Ley 1013 de 2006) “La educación para la justicia, la paz, la Democracia, la solidaridad, la confraternidad, la urbanidad, el cooperativismo y en general la formación de los valores humanos”, y

e) La educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad.

Parágrafo 1°. *El estudio de estos temas y la formación en tales valores, salvo los numerales a) y b), no exige asignatura específica. Esta formación debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudios.*

Parágrafo 2°. *Los programas a que hace referencia el literal b) del presente artículo serán presentados por los establecimientos educativos estatales a las Secretarías de Educación del respectivo municipio o ante el organismo que haga sus veces, para su financiación con cargo a la participación en los ingresos corrientes de la Nación, destinados por la ley para tales áreas de inversión social” (subrayó).*

Artículo 23. Areas obligatorias y fundamentales. *Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional.*

Los grupos de áreas obligatorias y fundamentales que comprenderán un mínimo del 80% del plan de estudios, son los siguientes:

- 1. Ciencias naturales y educación ambiental.*
- 2. Ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia.*
- 3. (modificado por el artículo 65 de la Ley 397 de 1997) Educación artística y cultural.*
- 4. Educación ética y en valores humanos.*
- 5. Educación física, recreación y deportes.*
- 6. Educación religiosa.*
- 7. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros.*
- 8. Matemáticas.*
- 9. Tecnología e informática.*

parágrafo. (...)

“Artículo 26. Servicio especial de educación laboral. *El estudiante que haya cursado o validado todos los grados de la educación básica, podrá acceder al servicio especial de educación laboral proporcionado por instituciones educativas o instituciones de capacitación laboral, en donde podrá obtener el título en el arte u oficio o el certificado de aptitud ocupacional correspondiente.*

El Gobierno Nacional reglamentará lo relativo a la organización y funcionamiento de este servicio que será prestado por el Estado y por los particulares.

Parágrafo. *El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, y el sector productivo, establecerá un Sistema de Información y Orientación Profesional y Ocupacional que contribuya a la racionalización en la formación de los recursos humanos, según los requerimientos del desarrollo nacional y regional.*

“Artículo 27. Duración y finalidad. *La educación media constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y comprende dos grados, el décimo (10) y el undécimo (11). Tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo”.*

Artículo 30. Objetivos específicos de la educación media académica. *Son objetivos específicos de la educación media académica:*

a) La profundización en un campo del conocimiento o en una actividad específica de acuerdo con los intereses y capacidades del educando;

(...)

d) El desarrollo de la capacidad para profundizar en un campo del conocimiento, de acuerdo con las potencialidades e intereses;

e) La vinculación a programas de desarrollo y organización social y comunitaria, orientados a dar solución a los problemas sociales de su entorno;

(...)

Artículo 32. Educación media técnica. La educación media técnica prepara a los estudiantes para el desempeño laboral en uno de los sectores de la producción y de los servicios, y para la continuación en la educación superior.

Estará dirigida a la formación calificada en especialidades tales como: agropecuaria, comercio, finanzas, administración, ecología, medio ambiente, industria, informática, minería, salud, recreación, turismo, deporte y las demás que requiera el sector productivo y de servicios. Debe incorporar, en su formación teórica y práctica, lo más avanzado de la ciencia y de la técnica, para que el estudiante esté en capacidad de adaptarse a las nuevas tecnologías y al avance de la ciencia.

Las especialidades que ofrezcan los distintos establecimientos educativos, deben corresponder a las necesidades regionales.

(...)

Artículo 33. Objetivos específicos de la educación media técnica. Son objetivos específicos de la educación media técnica:

a) La capacitación básica inicial para el trabajo;

b) La preparación para vincularse al sector productivo y a las posibilidades de formación que este ofrece, y

(...)

1.1.2 Análisis de la iniciativa

1.1.2.1 El cooperativismo como asignatura obligatoria

La propuesta presentada por el honorable Representante Fernando Tamayo Tamayo, tiene como finalidad materializar el propósito señalado en el literal d) del artículo 14 de la Ley 115 de 1994, haciendo obligatoria la cátedra de Cooperativismo en la educación formal. En efecto, el mencionado artículo, modificado por la Ley 1013 de 2006, dispone que en todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal sea obligatorio cumplir con la educación para el cooperativismo. No obstante, el parágrafo 1° de la misma norma excluye el cooperativismo del listado de áreas con asignatura específica, haciendo que el espíritu de la ley se quede solo en un propósito, aunque a renglón seguido la misma norma exprese que “Esta formación debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudios”.

Como bien lo expresa el autor de la iniciativa en la exposición de motivos, el mismo artículo 14 invita a establecer criterios normativos más precisos para su real cumplimiento. Ese propósito es el que inspira el proyecto, recogiendo principios de la economía solidaria y el trabajo colectivo.

Es un hecho notorio que en Colombia son muy pocas las instituciones educativas que tienen en cuenta la disciplina del cooperativismo como enseñanza obligatoria, de lo cual se concluye que la Ley 115 en su artículo 14 está siendo vulnerada.

La inclusión del Cooperativismo como asignatura obligatoria en el plan de estudios, fortalece la aplicación de los artículos 14, 26, 27, 32 y 33 de la Ley 115 de 1994, cuyo propósito es preparar a los educandos para el desempeño laboral. Se pretende además, fortalecer la economía solidaria en el país, ahora que entidades como el Sena vienen implementando el Programa Nacional de Articulación con la Educación Media Técnica, que busca atender la formación de nuestros jóvenes en competencias laborales específicas, en un entorno que se pretende ajustado a la productividad.

1.1.2.2 El cooperativismo como factor de impulso a la economía

La premisa fundamental que inspira el proyecto es la búsqueda de soluciones al desempleo reinante en nuestra patria, razón por la cual se

busca impulsar la economía solidaria estimulando la creación de cooperativas, con el ánimo de procurar que los ciudadanos encuentren alternativas diferentes a la búsqueda permanente de puestos de trabajo y subsistan bajo los parámetros de la iniciativa propia, la independencia económica y la contribución directa a la economía del país. Se busca entonces, que la cátedra obligatoria de cooperativismo forme ciudadanos con iniciativa, capaces de enfrentar la realidad laboral de Colombia sin temor por las cifras de desempleo.

1.1.2.3 El sector cooperativo en Colombia

Un breve recuento sobre la importancia del sector cooperativo en nuestro país, nos permite señalar que en el año 2005 las entidades del sector de economía solidaria sumaron un total de 8.529, de las cuales 6.462 son cooperativas, 1.852 son fondos de empleados y 215 son asociaciones mutuales. El total de activos llegó a los \$15.4 billones, de los cuales \$12.5 billones pertenecen a las cooperativas.

Los ingresos de la economía solidaria alcanzaron en el año 2005 \$16 billones, de los cuales el 94% pertenece a cooperativas. Estos ingresos, según la información existente en el DANE, equivalen al 5.65% del PIB nacional.

La economía solidaria vincula a 4.123.000 personas, de los cuales el sector cooperativo representa el 80%, generando además, cerca de 118.000 empleos directos.

En términos de cubrimiento y aceptación por parte de los colombianos es muy dicente que el sector está presente en más de 900 municipios de los 1.098 que tiene el país.

El sector de la economía solidaria resulta ser un reflejo de la realidad nacional en materia empresarial en lo que tiene que ver con el tamaño de sus entidades. Tomando como referencia los rangos establecidos por las empresas según su nivel de activos, encontramos que el 57% de las empresas de economía solidaria son microempresas, el 33% son pequeñas empresas, el 8% son medianas empresas y el 2% grandes empresas¹.

Lo anterior indica que el cooperativismo alberga en el país a una gran mayoría de empresas compuestas por personas de modestos recursos, generando gran cantidad de empleos, que representan un significativo sector productivo para el desarrollo de Colombia.

La siguiente información revela la presencia del sector en la economía:

Principales subsectores Cooperativos por número de entidades:

Trabajo Asociado	2.980	46.12%
Transporte	779	12.06%
Agropecuario	617	9.55%
Financiero	221	3.42%
Educación	153	2.37%
Funerario	25	0.39%
Salud	4	0.06%
Asegurador	3	0.05%
Otros	1.680	26.00%

Principales subsectores Cooperativos por activos (\$ millones):

Financiero	5.586.244	44.81%
Agropecuario	1.203.700	9.65%
Trabajo Asociado	902.788	7.24%
Transporte	662.670	5.32%
Salud	630.537	5.06%
Asegurador	293.512	2.35%
Educación	245.156	1.97%
Funerario	72.274	0.58%
Otras	2.870.594	23.02%

Principales subsectores Cooperativos por patrimonio (\$ millones):

Financiero	1.994.024	39.35%
Agropecuario	529.652	10.45%
Salud	336.490	6.64%
Transporte	287.246	5.67%

¹ Información tomada de Publicaciones Confecoop.

Trabajo Asociado	274.717	42%
Educación	152.441	3.01%
Asegurador	105.183	2.08%
Funerario	47.852	0.94%
Otras	1.339.223	26.43%

Principales subsectores Cooperativos por excedentes (\$ millones):

Financiero	121.272	39.99%
Salud	25.000	8.24%
Asegurador	19.628	6.47%
Transporte	13.800	4.55%
Trabajo Asociado	12.979	4.28%
Funerario	6.183	2.04%
Agropecuario	4.354	1.44%
Educación	3.194	1.05%
Otras	96.839	31.93%

Principales subsectores Cooperativos por número de entidades:

Agropecuario	4.755.571	31.82%
Trabajo Asociado	2.950.311	19.74%
Financiero	2.522.735	16.88%
Salud	1.506.235	10.08%
Transporte	844.442	5.65%
Asegurador	396.090	2.65%
Educación	185.735	1.24%
Funerario	78.512	0.53%
Otras	1.705.852	11.41%

1.1.2.4 El cooperativismo en el mundo

En Europa 4.500 bancos cooperativos tienen el 17% del mercado de depósitos, prestan su servicio a 130 millones de personas a través de 60.000 sucursales, originando 700.000 empleos.

En España existe uno de los complejos cooperativos de mayor ejemplo en el mundo al ser Mondragón Corporación MCC, el primer grupo empresarial, creado hace 50 años y que integra 264 empresas, superando el 54% de ventas internacionales del total industrial de ese país, además de contar con 57 filiales en 16 países.

En España existen 45.840 cooperativas y sociedades laborales que generan empleo a 436.899 socios trabajadores y asalariados.

En el Japón una de cada tres familias es miembro de una cooperativa, siendo el sistema cooperativo del agro el que mayor número alberga con un 91% de la totalidad de campesinos de este país, el cual genera excedentes por USD 90 billones.

En Corea, las cooperativas agropecuarias tienen asociados a más de 2 millones de agricultores o campesinos, que equivalen al 90% de ellos, en todo el país, y sus excedentes son de USD 11 billones. Las cooperativas pesqueras coreanas tienen un 71% del mercado.

A nivel mundial, las cooperativas proporcionan aproximadamente 100 millones de empleos, 20% más que las multinacionales. Según la Alianza Cooperativa Internacional ACI, alrededor de 800 millones de personas en el mundo son miembros de cooperativas. Lo que nos da a entender la magnitud como está creciendo el movimiento cooperativo en todas las latitudes, convirtiéndose en la mejor alternativa para resolver el problema del desempleo, y la cultura de economía solidaria como instrumento de desarrollo integral.

1.2 Aclaración de la Ley 1013 de enero 23 de 2006

De otra parte, el proyecto pretende aclarar un error en que incurrieron, por omisión el Legislativo y en su sanción el Ejecutivo, al dejar por fuera de la Ley 1013 de 2006 la modificación al párrafo primero de la Ley 115 de 1994, cuyo texto dice:

“El estudio de estos temas y la formación en tales valores, salvo los literales a) y b), no exige asignatura específica”.

Y el artículo 2° de la Ley 1013 expresa:

“Modifíquese el literal d) del artículo 14 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así: La educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, la urbanidad, el cooperativismo y en general la formación de los valores humanos, y ...”.

Al observar el contenido del artículo 14 de Ley 115 de 1994, este tiene los literales a), b), c), d) y e), y en su primer párrafo señala que salvo los literales a) y b), no se exige asignatura específica, lo que está indicando que los demás literales incluyendo el d) que fue modificado por la Ley 1013 de 2006 para insertar la expresión urbanidad, no tiene posibilidad de que se establezca como asignatura, y el espíritu de la citada ley es precisamente crear la cátedra de URBANIDAD Y CIVICA, según el contenido del artículo primero, cuando dice: *“Modifíquese el literal a) del artículo 14 de la Ley 115 de 1994, quedará así: El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, será materializada en la creación de una asignatura de Urbanidad y Cívica, la cual deberá ser impartida en la educación preescolar, básica y media, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política”.*

En conclusión vemos que existe una contradicción entre el literal d) de la Ley 1013 de 2006, que incluye la urbanidad, y el párrafo 1° del artículo 14 de la Ley 115 de 1994 que la excluye como asignatura obligatoria, luego para enmendar este error, se hace indispensable una nueva ley, como la que se describe en este proyecto, dado que al proponer la derogatoria del artículo 2° de la Ley 1013 de enero 23 de 2006, se salva el error y se hace viable, sin afectar el espíritu de la misma.

2. Consideraciones al proyecto de ley

El suscrito ponente, luego de realizar un análisis al proyecto, ha encontrado que se ajusta a una realidad social y propende por el sostenimiento económico de los colombianos. Lo anterior, dado que las cifras de desempleo y los avances en la industrialización y la tecnología hacen que cada día más, se dificulte al común de los ciudadanos obtener “puestos de trabajo”, razón por la cual, impulsar la economía solidaria se constituye en fundamental recurso para enfrentar el señalado flagelo.

El honorable Representante doctor Fernando Tamayo, expone con fluidez el tema del cooperativismo y hace énfasis en constituir una cátedra obligatoria en la educación formal, para que los educandos aprendan a apreciar y explotar en su propio beneficio la solidaridad como recurso empresarial y de impulso económico.

La viabilidad de la iniciativa tiene fundamento constitucional en el artículo 154 de la Carta que señala: *“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución...”.*

Conviene destacar también lo que ha señalado la honorable Corte Constitucional respecto a las iniciativas parlamentarias. En diferentes sentencias, entre otras la C-490 de 1994 advierte:

“El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la Constitución Política: Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas que ordenan participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, de las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Salvo en el caso de las específicas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas, no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley, que comporten gasto público.

En realidad, analizadas en detalle las excepciones, ninguna de ellas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte, solo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto. No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público, no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos ...

Por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en punto a la iniciativa legislativa. Las excepciones si bien cubren las diversas fuentes de gasto público, no agotan el universo de situaciones que pueden ser objeto de la ley y que, de manera directa o indirecta, pueden eventualmente representar gasto público, desde luego si con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la ley de apropiaciones ...” (Subrayado fuera de texto).

En Sentencia C-343 de 1995, precisó: *EL PRINCIPIO DE INICIATIVA LEGISLATIVA. La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”*. (Subrayado fuera de texto).

Así, se analizó la iniciativa desde el punto de vista de implicaciones fiscales, económicas o presupuestales, concluyendo que se trata de cátedra obligatoria según la Ley 115, por formar parte de las áreas fundamentales dentro del plan de estudios, esto es del 80% obligatorio, razón por la cual, para que la iniciativa se materialice, solamente se requerirá una reorganización del currículo en cada institución.

TEXTO PROPUESTO PARA SER CONSIDERADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISION SEXTA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 102 DE 2006 CAMARA

por la cual se modifica y adiciona la Ley 115 de 1994 y se aclara la Ley 1013 de 2006”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la creación de la asignatura de Cooperativismo, dentro del grupo de áreas obligatorias en la Educación Básica Secundaria y Media, como principio básico dispuesto en los artículos 14, 23, 26, 27, 32 y 33 de la Ley 115 de 1994; en las instituciones de Educación Superior, Técnicas Profesionales, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas y Universidades; y además, aclarar la Ley 1013 de 2006 para hacerla viable en su aplicación y reglamentación.

Artículo 2º. El párrafo 1º del artículo 14 de la Ley 115 de 1994, quedará así:

“Parágrafo 1º. El estudio de estos temas y la formación en tales valores, salvo los literales a), b) y la educación en Cooperativismo, no exige asignatura específica. Esta formación debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudios”.

Artículo 3º. Adiciónese el artículo 23 de la Ley 115 de 1994 con el siguiente párrafo:

“Parágrafo 2º. Los planteles educativos oficiales y privados que impartan Educación Básica Secundaria y Media, incorporarán la asignatura de Cooperativismo al plan de estudios, dentro de las áreas obligatorias y fundamentales”.

Artículo 4º. El párrafo del artículo 26 de la Ley 115 de 1994, queda así:

“Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional en Coordinación con el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, y el sector productivo, establecerá un Sistema de Información y Orientación Profesional y Ocupacional que contribuya a la racionalización en la formación de los recursos humanos, según los requerimientos del desarrollo nacional y regional.

Esta formación se priorizará en la enseñanza de la economía solidaria, teniendo como fuente fundamental la asignatura de Cooperativismo”.

Artículo 5º. El inciso 1º del artículo 31 de la Ley 115 de 1994, queda así:

“Artículo 31. Areas Fundamentales de la Educación Media Académica. Para el logro de los objetivos de la educación media académica serán obligatorias y fundamentales las mismas áreas de la Educación Básica en un nivel más avanzado, además de las Ciencias Económicas, Políticas, la Filosofía y el Cooperativismo”.

Artículo 6º. Adiciónese el artículo 32 de la Ley 115 de 1994, con un segundo párrafo, que diga:

“Parágrafo 2º. Los planteles educativos oficiales y privados que impartan Educación Media Técnica, incorporarán la asignatura de Cooperativismo al plan de estudios, dentro de las áreas obligatorias y fundamentales”.

Artículo 7º. Dentro de su campo de acción las Instituciones de Educación Superior que desarrollen programas de pregrado especialmente de Técnica, de Ciencia y de Tecnología, incorporarán a su plan de estudios la asignatura de Cooperativismo, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Consejo Nacional de Educación Superior, CESU.

Artículo 8º. Deróguese el artículo 2º de la Ley 1013 de enero 23 de 2006.

Artículo 9º. El Gobierno Nacional reglamentará en un término no mayor a noventa (90) días lo pertinente al contenido de la presente ley.

Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los miembros de la honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente, dar primer debate al Proyecto de ley número 102 de 2006, por la cual se modifica y adiciona la Ley 115 de 1994 y se aclara la Ley 1013 de 2006.

Con atención,

Buenaventura León León, José Manuel Herrera Cely,
Ponentes.

**COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACION INFORME DE PONENCIA
PARA PRIMER DEBATE**

Bogotá, D. C., noviembre 16 de 2006.

En la fecha hemos recibido el informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 102 de 2006, por la cual se modifica y adiciona la Ley 115 de 1994 y se aclara la Ley 1013 de 2006. Presentada por los honorables Representantes: Buenaventura León León y José Manuel Herrera Cely.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 – 094 de 2006 del 16 de noviembre de 2006, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Presidente Comisión Sexta, honorable Cámara de Representantes,
José Manuel Herrera Cely.

El Secretario Comisión Sexta, honorable Cámara de Representantes,
Fernel Enrique Díaz Quintero.

CONTENIDO

Gaceta número 548 - Lunes 20 de noviembre de 2006 CAMARA DE REPRESENTANTES PONENCIAS		Págs.
Informe de ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 011 de 2006 Senado, 169 de 2006 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.....	1	
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo número 169 de 2006 Cámara, 011 de 2006 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.....	5	
Ponencia para primer debate y Texto presentado por la plenaria del Senado al Proyecto de Acto legislativo número 11 de 2006 Senado, por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.	10	
Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 109 de 2006 Cámara, por la cual se reglamenta el ejercicio de la locución en Colombia.....	14	
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 102 de 2006 Cámara, por la cual se modifica y adiciona la Ley 115 de 1994 y se aclara la Ley 1013 de 2006.....	17	