



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - Nº 582

Bogotá, D. C., miércoles 29 de noviembre de 2006

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA SEGUNDO 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.*

Bogotá, D. C., noviembre 29 de 2006

Doctor

ALFREDO CUELLO BAUTE

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado señor Presidente:

En virtud de la honrosa designación que nos hiciera la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes como ponentes del Proyecto de Acto Legislativo 169 de 2006 Cámara, 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 segundo debate de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, en los siguientes términos:

#### Consideraciones iniciales

Hemos sido designados para presentar ante la honorable Cámara de Representantes la ponencia para el debate en Plenaria al proyecto de acto legislativo mediante el cual se modifica el crecimiento del Sistema General de Participaciones.

Esta tarea la hemos enfrentado con suma responsabilidad, conscientes de que son los intereses de nuestras regiones los que estamos representando, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, como lo es Colombia. La descentralización, es uno de los principales instrumentos del Estado colombiano en la búsqueda de mayor desarrollo económico y social, equidad y mejores condiciones de vida para la ciudadanía. Es por ello que toda política pública que tenga relación con dicho propósito debe ser analizada con total objetividad para lograr los equilibrios que requiere.

En este sentido el Proyecto de Acto Legislativo 169 de 2006 Cámara, 011 de 2006 Senado, por el cual se busca modificar la fórmula de crecimiento del Sistema General de Participaciones es de fundamental

importancia para el país y debe ser debatido por parte de los Representantes a la Cámara mediante un análisis profundo y considerando todas las variables que se relacionan con el tema, no sólo desde el punto de vista de las entidades territoriales, sino teniendo en cuenta los intereses generales del país en su conjunto.

Tal como ha sido aprobado en el Congreso de la República, tanto en Senado como en su primer debate en Cámara, el proyecto tiene que ver con temas fundamentales para el país, como la magnitud de recursos que reciben las entidades territoriales para cumplir con las funciones que el modelo de descentralización les ha asignado, el requisito fundamental de que el país cuente con una economía creciente y estable, asegurar universalización de los servicios sociales básicos para la ciudadanía de la mano con incremento significativos en la calidad de los mismos, avanzar en una asignación territorial de recursos más equitativa a la vez que se avanza en una mayor eficiencia en la distribución y uso de las participaciones.

Si se logra la combinación y equilibrio adecuados de estos propósitos se garantizará al país continuar en una senda de crecimiento y desarrollo económico y social. Vale la pena resaltar que dado el estado de la descentralización en Colombia, gran parte de los municipios del país dependen en más del 80% de los recursos recibidos por concepto de participaciones, por lo cual se requiere que estos sean crecientes, pero a la vez estables.

Mucho se ha debatido sobre el supuesto "recorte" al que se verán sometidos los recursos de municipios y departamentos con la aprobación de este proyecto. De ser esto cierto ninguno de nosotros estaría acompañando al Gobierno en esta intención. Nos hemos dado a la tarea de revisar con detalle las cifras del Gobierno y de entender a conciencia el proyecto, encontrándonos con el hecho de que las participaciones nunca disminuyen y por tanto no se atenta contra la descentralización que es tan importante para el genuino desarrollo de nuestras regiones.

Hemos encontrado que se trata, sobre todo, de un asunto de responsabilidad con el país, no con el Gobierno Central, sino con el país, para que sea posible mantener la economía funcionando de manera tal que podamos continuar este proceso de desarrollo y crecimiento que buscamos para nuestras regiones.

En esta ponencia desarrollaremos los principales puntos de la reforma para establecer su conveniencia para el Estado colombiano, por supuesto

defendiendo con ahínco, pero de manera objetiva el interés de nuestras regiones.

A continuación se presenta una breve revisión de las limitaciones del modelo anterior y los ajustes que se lograron con el Acto Legislativo 01 de 2001, que explican en gran medida la finalidad de esta reforma.

### Limitaciones del modelo anterior

Las reformas anteriores a la década de los 90 unidas a la decisión de los constituyentes de fortalecer el modelo de descentralización, llevó a que la Constitución Política de 1991 definiera a Colombia como un “Estado Social de Derecho, organizado en forma de **República unitaria, descentralizada**, con autonomía de sus entidades territoriales...”.

Esta caracterización obliga al Estado colombiano a definir políticas que de manera paralela aseguren su unidad como Nación y garanticen el crecimiento y progreso equitativo de sus regiones, así como a propender por la autonomía territorial, pero en el marco de la defensa de los intereses de la Nación como un todo.

Para concretar este modelo se definió una repartición de competencias basada en criterios de economía de escala y de cercanía de la ciudadanía a las autoridades locales. Por supuesto este modelo de competencias debía ser acompañado de un sistema adecuado para su financiación. Teniendo en cuenta la estructura de la tributación en Colombia donde el 80% de los impuestos están en cabeza de la Nación se estableció que esta podría entregar recursos a los municipios y departamentos para la financiación de las competencias que se les asignaron, utilizando criterios redistributivos; de esta manera se definió el régimen de transferencias establecido en el artículo 357 de la Constitución, el cual se desarrolló mediante la Ley 60 de 1993 e inició su implementación a partir del año 1994.

Con el pasar de los años, se empezaron a identificar las dificultades del modelo de participaciones adoptado, al tiempo que se detectaron fallas en la asignación de competencias. Los principales problemas del modelo estaban relacionados con:

**1. Riesgo de comportamientos cíclicos por su dependencia de los Ingresos Corrientes de la Nación.** Esto se demostró a finales de la década de los 90, cuando el país enfrentó una crisis financiera que afectó la estabilidad y el crecimiento económico, que se situó en -4.3% en 1999. Esta situación redujo significativamente los recaudos tributarios, lo que llevó a un crítico círculo vicioso traducido en bajo crecimiento, menores ingresos tributarios y alto gasto. Esto conllevó a continuos recortes de los gastos de inversión del Gobierno Central.

Como consecuencia de lo anterior, y dada la directa relación entre los ingresos corrientes de la Nación y las participaciones (Situado Fiscal y PICN) la crisis financiera ocasionó efectos negativos en los territorios. Estos problemas surgieron de las fluctuaciones y reducciones de las fuentes de financiación de educación y salud y otros gastos financiados con las participaciones, pues al decrecer los ICN también caían los recursos de participaciones de las entidades territoriales. Las cifras muestran cómo en el transcurso de 1999 el monto inicialmente asignado por participaciones cayó en un 10%, y peor aún, entre 1999 y 2000 se presentó una disminución real de las participaciones del 4%.

Debido al comportamiento cíclico de los recursos, las entidades territoriales no tenían certeza sobre el monto con que contarían en cada vigencia para financiar las competencias a su cargo, lo que obstaculizaba el normal desarrollo de lo planificado (maestros contratados, por ejemplo) y generaba demoras en el cumplimiento de las metas sociales.

**2. Asimetría en el aumento del gasto y restricciones para su disminución.** La dependencia del cálculo de las participaciones del comportamiento de los Ingresos Corrientes de la Nación implicaba que toda decisión de aumento en el ingreso por parte del Gobierno Nacional (vía reformas tributarias, por ejemplo) generaba también un aumento en el gasto del Gobierno, a través de las participaciones de las entidades territoriales.

Esto a su vez implicaba mayores gastos recurrentes, es decir, aumento en la contratación y mayor gasto en salarios, los cuales son altamente inflexibles. Por otro lado, en los casos en que las participaciones eran

inferiores a dichos gastos ya programados, la Nación tenía que complementar el gasto de los territorios<sup>1</sup>

**3. Se puso en peligro el logro y mantenimiento de las coberturas en los sectores básicos.** Muchos de los gastos para la prestación de los servicios de educación y salud eran recurrentes y se financiaban con las participaciones (nóminas de maestros y personal médico, prestaciones sociales, gastos de operación de instituciones educativas y de salud, etc.). La volatilidad de las participaciones hacía imposible mantener las coberturas alcanzadas en educación, salud, agua potable y saneamiento básico y aún menos viable alcanzar cobertura la universal.

**4. Recursos sectoriales asignados sin criterios pertinentes para el sector.** La distribución de los recursos se hacía, en primer lugar, por entidad territorial y luego se aplicaban porcentajes iguales en todos los municipios para inversión sectorial. Esto resultaba en que generalmente no había consistencia entre los recursos para inversión sectorial y las necesidades propias del municipio en cada sector y, dado que los recursos no se asignaban con criterios sectoriales, era imposible garantizar eficiencia en su uso con resultados efectivos para el sector.

En conclusión, el diseño Constitucional de 1991, presentaba bastantes limitaciones para garantizar sus propósitos, la principal de ellas es que hacía depender las participaciones territoriales de los ingresos corrientes de la Nación, lo cual sometió a los departamentos y municipios durante la década de los 90 a una grave volatilidad en sus ingresos, a dificultades de recursos y técnicas para avanzar en coberturas de educación, salud, servicios públicos domiciliarios, de agua potable y saneamiento básico. Lo más grave del modelo anterior fue que contribuyó a comprometer la estabilidad económica del país y con ello a limitar el cumplimiento de las responsabilidades del Estado frente a la ciudadanía, que es en últimas el principal propósito de la descentralización. En otras palabras el modelo anterior ponía en riesgo la descentralización.

### Soluciones a través del Acto Legislativo número 01 de 2001

Dados los problemas originados por el modelo anterior, el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República una reforma a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política la cual fue aprobada mediante el Acto Legislativo 01 de 2001, por medio del cual se redefinió el esquema de participaciones a las entidades territoriales, estableció una nueva fórmula para su crecimiento

Los principales ajustes del Acto Legislativo 01 de 2001 fueron:

- Se unificaron los recursos a las entidades territoriales (Situado Fiscal y Participaciones en los ingresos corrientes de la Nación) en el Sistema General de Participaciones.

- Se incrementó el monto total de las participaciones al adicionar a la liquidación del Situado Fiscal y de la PICN en 2001 los recursos adicionales que la Nación asignó dicho año por Fondo Educativo de Compensación y el equivalente a los recursos propios que las entidades territoriales venían destinando al pago de docentes<sup>2</sup>. Este adicional fue cerca de \$1 billón.

- Se desligó, para el periodo 2002-2008, el crecimiento de las participaciones de la dinámica de los ingresos corrientes de la Nación y se estableció como tasa de crecimiento anual la inflación causada más 2% en los primeros cuatro años y 2,5% en los restantes tres años.

- Brindó un seguro a las entidades territoriales, de tal manera que cuando la economía crezca a más del 4%, estas se beneficien de tal crecimiento adicional; así mismo cuando el crecimiento económico sea menor al 2% deberán compartir los ajustes.

- Se estableció un proceso de definición de componentes o bolsas sectoriales, para que cada una de ellas se distribuyera con criterios propios de cada sector.

- Para la distribución de recursos de cada bolsa se definieron criterios que a la vez buscaban equidad y eficiencia.

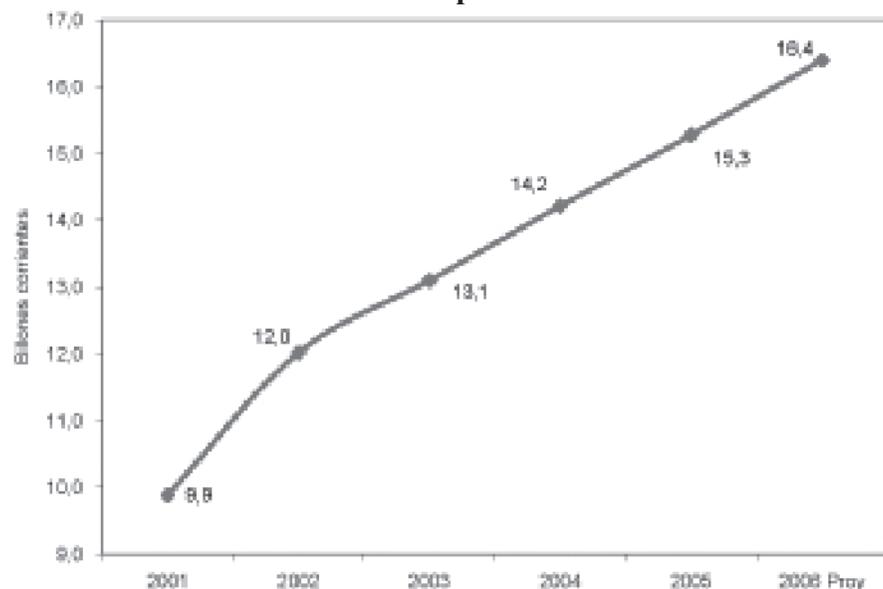
<sup>1</sup> De esta manera fue necesaria la creación del Fondo Educativo de Compensación, FEC, y se giraron recursos adicionales para el sector salud.

<sup>2</sup> Lo que significó para las entidades territoriales la liberación de los recursos propios que destinaban para financiar personal docente.

Este esquema ha demostrado ser mucho más eficiente que el anterior, no sólo en cuanto al crecimiento estable de los recursos ya que permitió a la Nación mayor control sobre su política fiscal, sino que ha tenido como resultado una mayor dinámica en el crecimiento de las coberturas.

De acuerdo con este nuevo esquema de incremento de las participaciones, en el gráfico se puede observar la dinámica de su crecimiento, el cual entre 2001 y 2002 tiene el efecto del incremento de la base de cálculo en cerca de \$1 billón, y a partir de allí el resultante en cada año del crecimiento de la inflación más los puntos adicionales establecidos, este esquema ha permitido un flujo de recursos con un crecimiento real y sostenible.

**Gráfico 5**  
**Evolución Participaciones 2001-2006**



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

No obstante los beneficios logrados con el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 del mismo año, subsiste una dificultad que puede poner nuevamente en gran riesgo la dinámica de las participaciones y la estabilidad macroeconómica del país, dicha situación está relacionada con que a partir de 2009 “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”. A partir de 2009 volverían a estar ligadas a los ingresos corrientes de la Nación con todos los efectos negativos que ello implica, arriba explicados.

Dado que la Nación ha experimentado las bondades y limitaciones de los modelos, es claro que tanto para las entidades territoriales como para la Nación en su conjunto es más conveniente que las participaciones tengan una dinámica independiente de los ingresos corrientes de la Nación.

Por ello el Gobierno decidió presentar una propuesta de acto legislativo que hiciera permanente el esquema de la transición, es decir, en la que se mantuviera la fórmula de crecimiento igual a la inflación causada más unos puntos adicionales.

Además de este propósito, el gran objetivo de la propuesta es asegurar recursos crecientes y estables a las regiones para garantizar el propósito

nacional de universalización de las coberturas universales de salud y educación y avance significativo en las de agua.

De acuerdo con estos propósitos las principales propuestas del proyecto radicado por el gobierno fueron:

- La base de crecimiento de las participaciones en 2009 será el monto de 2008.
- Mantener un nivel predecible de crecimiento del Sistema General de Participaciones:

**2009-2010: inflación causada + 3.5 puntos porcentuales**

**2011 en adelante: inflación causada + 2 puntos porcentuales**

A partir del proyecto radicado por el Gobierno Nacional, se realizaron algunos ajustes en los debates en Senado y en el primer debate en Cámara, los cuales se presentan en la siguiente sección.

#### Avances logrados en primer debate de Cámara

El proyecto que hoy presentamos ante los honorables Representantes a la Cámara, es una versión mejorada del proyecto inicialmente presentado por el Gobierno. En el Primer debate de Cámara se aprobó la reducción de la transitoriedad de la fórmula, ya que consideramos que la economía colombiana se encuentra en una senda de crecimiento favorable que está construyendo las bases para un desarrollo sólido en el mediano plazo y resulta de vital importancia que las regiones hagan parte de este proceso, como socios del Gobierno Nacional.

La fórmula aprobada plantea un crecimiento real de los recursos que se destinan a departamentos y municipios, es decir, se reconoce el incremento de los precios observado cada año (inflación) y, adicionalmente, se aumentan los recursos en un 4% durante 2008 y 2009, en un 3.5% en 2010 y en un 3% entre 2011 y 2016. Este recorte de la transitoriedad en la fórmula es un logro de la Cámara. La fórmula anteriormente mencionada aplicará hasta el año 2016 y a partir de 2017 se retornará a un crecimiento de las participaciones ligado a los ingresos corrientes de la Nación.

Es de gran importancia resaltar que con esta fórmula, los recursos que recibirán los municipios y departamentos **no se recortarán**. Para el 2006 estos recursos serán de \$16.4 billones y aumentarán aproximadamente \$1.3 billones anualmente, hasta alcanzar \$31 billones en el 2016.

Así mismo, las participaciones han crecido todos los años en términos reales desde la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2001. Lo que se busca con el nuevo Acto Legislativo es que sigan creciendo aún más y durante un tiempo más largo.

Otro logro de la Comisión Primera de la Cámara, de suma importancia, fue el de fortalecer la calidad de los servicios básicos. El texto aprobado en primer debate de Cámara establece que una vez se alcancen coberturas universales, los departamentos y municipios destinarán los recursos a mejoras en calidad en dichos sectores. El proyecto contempla el alcance de coberturas universales en servicios sociales básicos como salud y educación, así como avanzar significativamente en el incremento de coberturas en los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

La financiación de las metas de cobertura fue establecida a partir de un análisis de costos en cada uno de los sectores, teniendo en cuenta los requerimientos en calidad necesarios para prestar el servicio con efectos positivos en la mejora de la calidad de vida de la población, especialmente aquella con menores ingresos.

Otra de las grandes preocupaciones que se han manifestado en los múltiples debates sobre el tema, es la incidencia que podría llegar a tener el nuevo Censo sobre la distribución de los recursos de las participaciones. En primer lugar, resulta de gran importancia mencionar que el nuevo Censo y el Acto Legislativo que hoy se están discutiendo son dos cosas aparte. Incluso sin reforma constitucional es posible que fuera necesario hacer algún tipo de ajuste en la distribución de las participaciones por efecto de los nuevos datos censales.

En el debate en la Comisión Primera de Cámara se aprobó la inclusión de un párrafo que garantiza que el Gobierno Nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo,

con el fin de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones. Es importante resaltar que una vez el DANE suministre y complete toda la información que se necesita para determinar la distribución de los recursos del SGP, se podrá establecer el monto real que le corresponde a cada municipio y departamento.

A través de este párrafo, el Gobierno se compromete a diseñar una transición en la fórmula en la cual se ajuste el crecimiento de los recursos a lo largo del tiempo para los municipios o departamentos que vean reducida su población.

Con el fin de evitar la desfinanciación de los servicios de salud, educación y agua potable y saneamiento básico que se presentaría con la aprobación en Senado de recursos adicionales provenientes del total del SGP destinados a los municipios menores de 25 mil habitantes, los honorables Representantes propusimos que estos recursos para los municipios menores de 25 mil habitantes provengan de los de la bolsa de propósito general, en lugar del total del SGP. De este modo, con la propuesta aprobada en primer debate de Cámara se pasaría del 2% del total del SGP (monto aprobado por el Senado) al 9% de los recursos destinados a Propósito General, evitando así poner en riesgo uno de los propósitos fundamentales de este Acto Legislativo, el cual está relacionado con el logro de la cobertura plena en educación y salud y avances significativos en agua potable y saneamiento básico.

Otra modificación introducida por los ponentes de la Comisión Primera de la Cámara es la de una propuesta alternativa que busca diseñar un sistema de monitoreo, control y evaluación, que garantice el cumplimiento de las coberturas y metas propuestas. Consideramos de suma importancia la existencia de este mecanismo, dada la importancia del uso eficiente de los recursos. Este sistema será coordinado por el Gobierno Nacional e involucrará la participación de las comunidades y de los organismos de control.

Finalmente, logramos garantizar una mayor participación de las regiones en los beneficios derivados del buen comportamiento económico, con el fin de fortalecer la atención integral a la primera infancia tan necesaria para el desarrollo del país. El texto aprobado en primer debate de Cámara aumenta el porcentaje de participación de las regiones en los años en que el crecimiento del PIB sea superior al 4%, de forma tal que en lugar de una proporción, se transfiera la totalidad de los puntos adicionales al 4%.

### Consideraciones

Una de las principales preocupaciones de la sociedad en cuanto a este proyecto hace referencia al proceso de descentralización que se está llevando a cabo y que buscó el Constituyente. Es importante resaltar que con la reforma propuesta a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política se da un paso adelante en el fortalecimiento de la descentralización y se garantiza la estabilidad macroeconómica y fiscal del país.

La reforma asegura un crecimiento año a año de las participaciones, mayor al crecimiento de la población. Mientras la población crece a una tasa del 1.03%, con la reforma, los recursos que se destinan a departamentos y municipios crecen en términos reales, es decir, se reconoce el incremento de los precios observado cada año (inflación) y, adicionalmente, se aumentan los recursos en un 4% durante 2008 y 2009, en un 3.5% en 2010 y en un 3% entre 2011 y 2016.

Una vez se alcancen las coberturas plenas en salud y educación, estas pueden mantenerse con un crecimiento de los recursos igual al crecimiento de la población. Esto significa que el crecimiento por encima del 1.03% que propone la fórmula del Proyecto (ver Cuadro) está otorgando recursos

a los departamentos y municipios para que destinen, bien sea a calidad en la prestación de los servicios, o a otro sector de su competencia.

### Fortalecimiento de la descentralización

Año	Crecimiento real de las participaciones aprobado en Senado	Crecimiento de la población	Crecimiento adicional que refleja el fortalecimiento de la descentralización
2008	4%	1,03%	4%-1,03% = 2,97%
2009	4%	1,03%	4%-1,03% = 2,97%
2010	3,5%	1,03%	3,5%-1,03% = 2,47%
2011-2019	3%	1,03%	3%-1,03% = 1,97%

Los ingresos de las regiones han aumentado, lo que ha permitido el fortalecimiento de la descentralización, de acuerdo con el compromiso del Gobierno. En 1993 se creó la sobretasa a la gasolina y este Gobierno la fortaleció en 2002, incrementando las tarifas a cobrar por parte de las entidades territoriales por este concepto. Esto hizo que aumentara el recaudo por este impuesto, al punto que pasó de \$412 mil millones en 1996 a \$1.3 billones en el año 2006. En el caso de los municipios, la sobretasa a la gasolina es el impuesto de mayor crecimiento.

Adicionalmente, durante este Gobierno se han llevado a cabo reformas a otros impuestos departamentales que han contribuido a que estas entidades mejoren el estado de sus finanzas. Entre ellas vale la pena destacar:

- Consumo de licores, vinos, aperitivos y similares (2002): se define como base gravable del impuesto el grado de alcohol contenido en el licor → de esta manera se incrementa el recaudo por los licores con más contenido de alcohol.

- Consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas (2003): ya tenían IVA, pero se estableció un IVA adicional del 3% para la Nación, el cual fue cedido a los departamentos.

Estas reformas han representado ingresos adicionales para los departamentos por más de 300 mil millones de pesos en el periodo comprendido entre el año 2003 y el 2005.

Gracias a estas medidas y a la gestión de los alcaldes y gobernadores, el total de impuestos municipales pasó de \$3,2 billones en 2001 a \$6 billones en 2005; por su parte los impuestos departamentales llegaron a \$3,1 billones en 2005.

Es importante tener presente que las regiones no solo cuentan con el dinero del Sistema General de Participaciones (SGP). Además de estos recursos tienen impuestos en los niveles departamental y municipal, dinero por la explotación de los recursos naturales (regalías) y algunos recursos que la Nación ha decidido ceder (rentas cedidas), como la Sobretasa a la gasolina.

De la misma forma, la Nación hace grandes inversiones en las regiones, como por ejemplo entre 2001 y 2006 se atendieron temas fundamentales de interés territorial, a través de diversos programas y proyectos, por ejemplo:

- **\$5.8 billones** en proyectos relacionados con carreteras (Concesiones, Plan 2.500 km.) y agua potable y saneamiento básico, entre otros.

- **\$3 billones** en audiencias públicas, programas de atención y prevención de desastres y otros programas sociales.

- **\$8.6 billones en gasto social**, como el acceso a educación para más niños, el saneamiento de hospitales en mala situación financiera que evitó su cierre, subsidios eléctricos y de vivienda, atención a familias de escasos recursos del país (Familias en acción, entre otros).

- **\$3.2 billones para las familias afectadas por el fenómeno de la violencia** (Familias Guardabosques, atención a población desplazada, desmovilización y reinserción).

En total, sólo el gasto social entre 2001 y 2006 (excluyendo el ISS) suma \$14.2 billones. Esta cifra es mayor en \$10 billones a la que en

“teoría” dejarían de recibir las regiones. La inversión total de la Nación en las regiones entre 2001 y 2006 fue de \$29.5 billones.

Lo que busca la reforma es asegurar que las regiones sigan recibiendo una cantidad importante de recursos con la que se pueda lograr educar a todos los niños, que todas las personas tengan acceso a la salud y que la mayoría de la población tenga acceso a agua potable y saneamiento básico, de acuerdo con las posibilidades de la Nación.

Aparte de consolidar estos avances logrados en el proceso de descentralización, con esta reforma se garantiza la estabilidad macroeconómica y fiscal del país, la cual es de vital importancia para el desarrollo y el crecimiento de los departamentos y municipios.

Si no se reforma el artículo 357 de la Constitución, los recursos del Sistema General de Participaciones, SGP, volverían a crecer al mismo ritmo al que crecen año a año los ingresos tributarios de la Nación, que depende de manera directa del comportamiento de la economía. Esto implicaría un salto significativo en el monto dirigido a las regiones en 2009 incrementando el gasto del Gobierno y, por ende, aumentando la diferencia entre ingresos y gastos como porcentaje del PIB (déficit fiscal). En 2009, este incremento en el déficit sería de 1.5 puntos porcentuales, es decir, se pasaría de un déficit de 2.1% a 3.6% si no se hiciera la reforma.

Es claro que un deterioro en las finanzas públicas lleva a que se encarezca y se haga más difícil el acceso a crédito, al que inevitablemente se tendría que acudir en busca de los recursos adicionales. Este deterioro de las finanzas provoca, por una parte, desconfianza en los mercados, los cuales ven más posible que el país no atienda los pagos de deuda, generando así un incremento en el precio del endeudamiento, es decir, la tasa de interés. Por otra parte, al bajarse la calificación de la deuda colombiana, habría mejores opciones disponibles para los compradores de títulos, con lo que resultaría más difícil para el país financiarse por esta vía, esto es tanto para el Gobierno Regional como Nacional. Al percibir esta situación, el país se alejaría aún más de la posibilidad de obtener el grado de inversión.

De esta manera, se produce un mayor nivel de endeudamiento a altos costos: la deuda pasaría de disminuir año a año hasta alcanzar 28% del PIB en 2017, si se aprueba la reforma, a presentar un ritmo sostenido de crecimiento, hasta llegar al 48% en el mismo año, de no aprobarse. Adicionalmente, se presentaría una desaceleración en la tasa de crecimiento económico, lo que se traduce en menor recaudo tributario y por tanto en menores recursos de participación para las regiones. El menor ritmo de crecimiento conduce a mayores niveles de pobreza y a una elevación en la desigualdad, a través de una menor inversión social. Esta situación tarda en corregirse cuando la economía se recupera.

A menor crecimiento económico, más pobreza y más desigualdad. Este hecho se agrava en la medida en que la recuperación económica es mucho más acelerada que la recuperación en términos sociales. Se puede afirmar, como lo menciona el Banco Mundial, que años de crecimiento económico sostenido entre los 80 e inicios de los 90 sacaron a muchas familias de la pobreza, pero la crisis macroeconómica de finales de los 90 neutralizó más de una década de progreso.

Por otra parte, resulta primordial tener en cuenta que, incluso si no existiera el problema fiscal y sus consecuencias, el hecho de atar el crecimiento de las participaciones a los ingresos corrientes de la Nación, estaría asociado a un grave problema de **incertidumbre**. Si bien las proyecciones de crecimiento económico del Gobierno son positivas para los próximos años, no puede negarse el hecho de que todas las economías, y en particular las que se encuentran en desarrollo como la colombiana, están expuestas a diversas amenazas reales de tipo económico que pueden afectar su senda positiva de crecimiento y por esta vía afectar el monto de recursos que se destina a departamentos y municipios.

Existen, por ejemplo, situaciones en las economías internacionales que no son posibles de prever, pero que de presentarse cambiarían por completo las perspectivas de crecimiento de nuestro país y por supuesto de nuestras regiones. De ser cierta la posible desaceleración de la economía estadounidense en los próximos años, se daría un fuerte golpe a la economía colombiana y a su estabilidad. Esto provocaría la salida de los

capitales provenientes de Estados Unidos, así como la disminución del comercio con el principal socio comercial de nuestro país. Otros efectos de suma importancia que se desprenden de una desestabilización de la economía norteamericana, son la reducción en la oferta de dólares en el país y su consecuente disminución en el precio de esta divisa. Así mismo, las tasas de interés en Colombia se elevarían y habría menores niveles de consumo e inversión, resultando en menores tasas de crecimiento en la economía colombiana.

Volver al mecanismo con el cual se atan las participaciones territoriales al crecimiento de los ingresos corrientes no es viable ni eficiente, en ningún escenario: por un lado, el mecanismo genera un deterioro fiscal que lleva a un menor crecimiento y consecuentemente a menores participaciones de las regiones. Por otro lado, ante la presencia de situaciones económicas imprevistas que disminuyan el crecimiento económico de la Nación, el mecanismo no permite garantizar a las regiones los recursos previstos, necesarios para su correcta planeación y cumplimiento de las metas sociales.

Lo que busca la reforma es asegurar que las regiones sigan recibiendo una cantidad importante de recursos con la que se pueda lograr educar a todos los niños, que todas las personas tengan acceso a la salud y que la mayoría de la población tenga acceso a agua potable y saneamiento básico, de acuerdo con las posibilidades de la Nación.

De seguir atadas las participaciones a los ICN, la Nación se vería forzada a dejar de participar en la financiación de inversiones de interés para el desarrollo social y económico de las entidades territoriales, tal como lo hace actualmente.

Es importante resaltar la amplia concertación y socialización que ha tenido esta propuesta. Durante todo el proceso se han realizado múltiples foros y audiencias que nos han brindado una mayor cantidad de elementos de juicio sobre la percepción de la población en cuanto al Proyecto de Acto Legislativo que se está debatiendo en el Congreso de la República.

Se convocó a dos audiencias públicas en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, los días 14 y 15 de noviembre del año en curso, en las cuales participaron los H. Representantes de la Comisión Primera, la Federación de Departamentos, la Federación de municipios, la academia representada en particular por el Rector de la universidad ICESI de Cali y la ciudadanía en general.

#### Proposición

De acuerdo a las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables Representantes a la Cámara dar Segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 169 de 2006 Cámara, 011 de 2006 Senado, *por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política*, en su texto aprobado en Comisión Primera de la Cámara, el cual se transcribe a continuación.

*Roy Barreras*, Coordinador Ponente; *Miriam Paredes*, Coordinadora Ponente; *Alvaro Morón*, Coordinador Ponente; *Edgar Gómez*, Ponente; *William Vélez*, Ponente; *Gustavo Puentes*, Ponente; *Karime Motta*, Ponente; *Carlos Enrique Soto*, Ponente.

#### TEXTO APROBADO EN 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.*

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

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios pú-

blicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas.

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

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

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

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

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

El 9% de la Participación de Propósito General será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos deberán ser destinados exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

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

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del SGP, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. La ley desarrollará los criterios y procedimientos para este propósito.

**Parágrafo transitorio 1°.** El monto del Sistema General de Participaciones –SGP– de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.

**Parágrafo transitorio 2°.** Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1 del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores.

**Parágrafo transitorio 3°.** El Gobierno Nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo reali-

zado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones.

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

**TEXTO APROBADO EN COMISION, EN PRIMER DEBATE, PRIMERA VUELTA DEL 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 quedará así:

Artículo 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

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

El 9% de la Participación de Propósito General será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos deberán ser destinados exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

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

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del SGP, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura

y calidad. La ley desarrollará los criterios y procedimientos para este propósito.

Parágrafo transitorio 1°. El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.

Parágrafo transitorio 2°. Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el párrafo transitorio 1 del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico de que trata el presente párrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores.

Parágrafo transitorio 3°. El Gobierno Nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones.

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

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de ley, según consta en las Actas números 20 y 21 del 21 y 22 de noviembre del año en curso, respectivamente. Igualmente el mencionado proyecto fue anunciado para discusión y votación entre otras fechas el día 16 de noviembre de 2006, según Acta número 19 de esa fecha.

Secretario Comisión Primera Constitucional,

*César Augusto Domínguez Ardila.*

\* \* \*

## PONENCIA PARA SEGUNDO 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

ALFREDO CUELLO BAUTE

Presidente 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 segundo 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, como 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 Cortés, 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. El modelo de Estado

La discusión de esta iniciativa de reforma Constitucional se ha planteado por parte del gobierno desde una perspectiva fiscal, a nuestro juicio esta discusión tiene una connotación, o debería tenerla, en el campo de lo político, o más concreto aún, del modelo de Estado a que aspira a conservar o modificar el pueblo Colombiano a través de sus representantes en el Parlamento. No sobra en esta ponencia, recordar que el Estado colombiano desde 1886 hasta 1986 (año en que se aprobó la reforma constitucional que estableció la elección popular de Alcaldes) se orientó bajo un régimen centralista cuyo principal resultado fue el desarrollo desequilibrado de las diferentes regiones del País. La mayor parte de la cordillera de los Andes, los valles interandinos y parte de la Costa Caribe lograron un mayor nivel de desarrollo. Los Departamentos Andinos y sus valles gracias al centralismo en lo político y en lo económico al auge del tabaco primero y luego del café. La zona costera del caribe gracias a su ubicación histórica de puerta de entrada y de salida al territorio nacional. Posteriormente a partir de los años 30 del siglo XX el modelo de sustitución de importaciones promovió la industria en los centros urbanos de aquellas regiones que ya registraban un nivel de desarrollo significativo, esto es Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena...; el resto del territorio nacional, parte en la cordillera de los Andes y sus Valles que se quedó por fuera del proceso de industrialización, pero sobre todo los territorios ubicados a las márgenes derecha e izquierda de la cordillera de los Andes, quedaron sumidos en las más precarias condiciones económicas y sociales en contraste con el resto del País. Esta realidad hizo crisis en las décadas de los 70 y los 80, para esta época la prensa nacional registró 2.634 movilizaciones ciudadanas en las que se reclamaba mayor presencia estatal en lo atinente a la prestación de los servicios públicos. El Congreso de la República

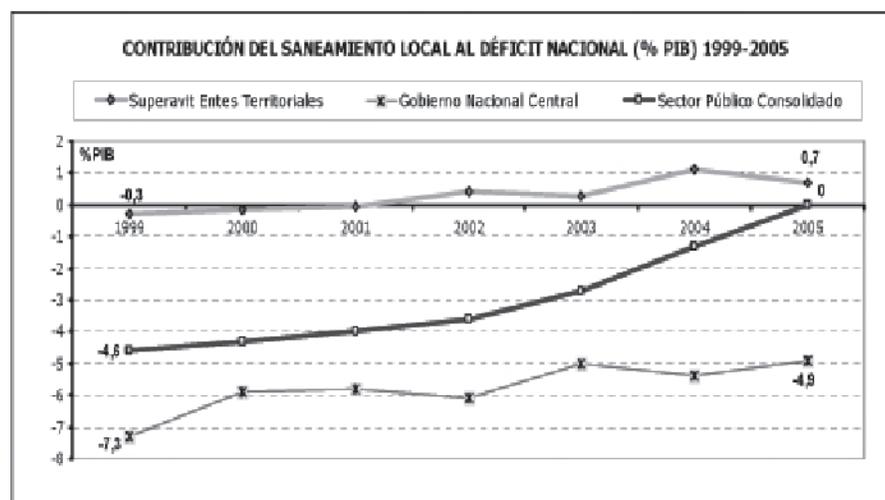
en 1986 y la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 avanzaron en un marco institucional proclive a la autonomía territorial, permitiendo que las regiones participen equitativa y democráticamente de la riqueza nacional a través de un sistema de transferencias ligado a los Ingresos Corrientes de la Nación. El gobierno está proponiendo, ni más ni menos que romper este principio de participación democrática y equitativa de las regiones en la riqueza nacional, bajo un argumento de defensa fiscal de la Nación. En realidad esta discusión plantea una disyuntiva de concepción de modelo de Estado, el gobierno en defensa del centralismo político y en consecuencia económico; y el liberalismo en defensa de la descentralización y la equidad en la búsqueda de un desarrollo regional equilibrado.

## 2. 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 del 91, 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.

### 2.1 Balance Sector Público Consolidado

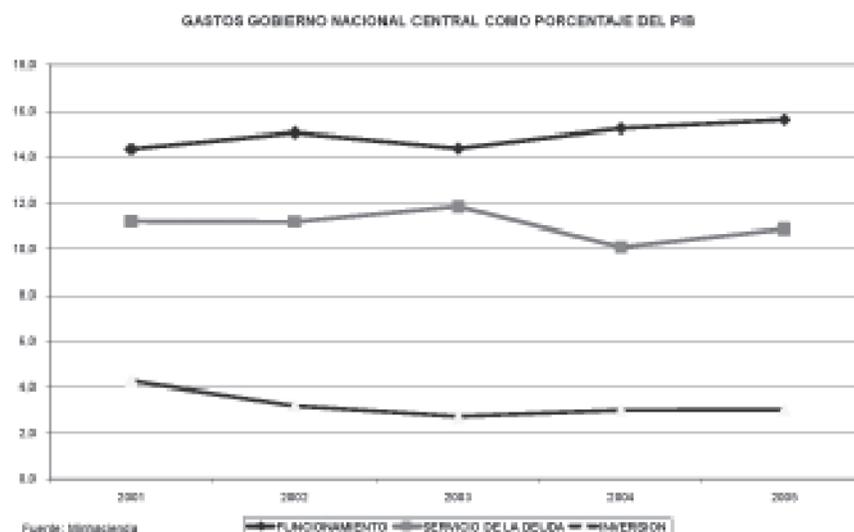
Gráfico No. 1



Como puede observarse en la **Gráfica No. 1** y sin tomar en consideración las observaciones planteadas por la Contraloría General de la República al déficit del Gobierno Nacional Central, (1.89%)<sup>1</sup>, son las entidades territoriales han contribuido al mejoramiento de la situación fiscal consolidada, no solamente mediante el aumento de sus rentas propias<sup>2</sup>, 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 periodo de transición del Acto Legislativo 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 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 periodo de transición del Acto Legislativo número 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



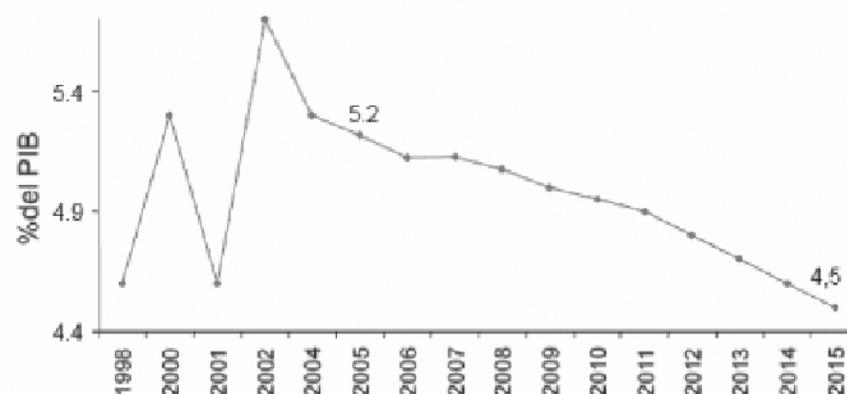
Como lo muestra la **Gráfica No. 2**, los compromisos por concepto de funcionamiento con excepción de la caída del año 2003, han tenido una tendencia al alza, no atribuible al crecimiento de las participaciones, dado que de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2004, las participaciones como producto de la aplicación del Acto Legislativo número 1 de 2001, irían cayendo frente al PIB, como se muestra en la **Gráfica No. 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 la participación territorial 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 No. 4**, presentada por la Dra. Carolina Rentería el 27 de abril de 2005, en el seminario de la ASIP, en

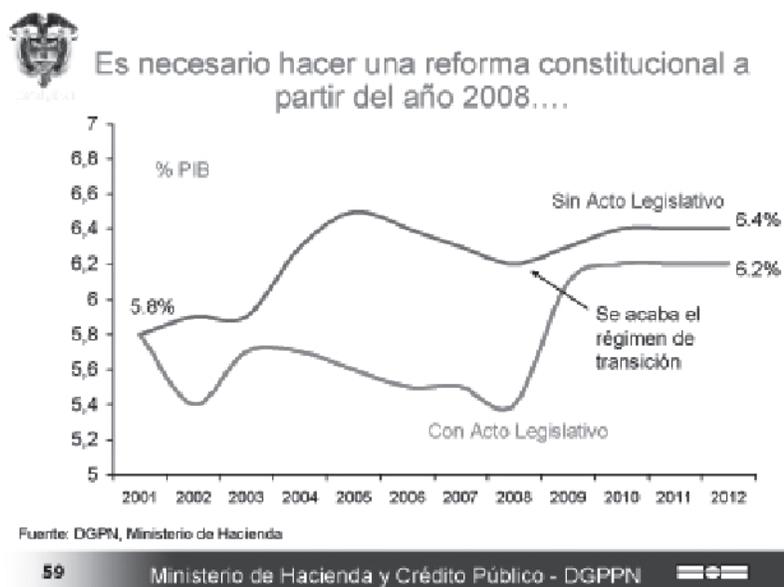
<sup>1</sup> La Contraloría General de la República, en su informe "La Situación de las Finanzas del Estado y Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, 2005," afirma que el Gobierno Nacional incurrió en varios "errores" en la clasificación de ingresos y gastos y en la estimación de superávit, lo cual 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.

<sup>2</sup> Ver Ranking Departamental y Municipal de los periodos 2002-2005 del Departamento Nacional de Planeación, DDT.

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 regula<sup>140</sup>. La inflación esperada a partir de 2009 se mantiene constante en 3%<sup>141</sup>, 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 No. 4

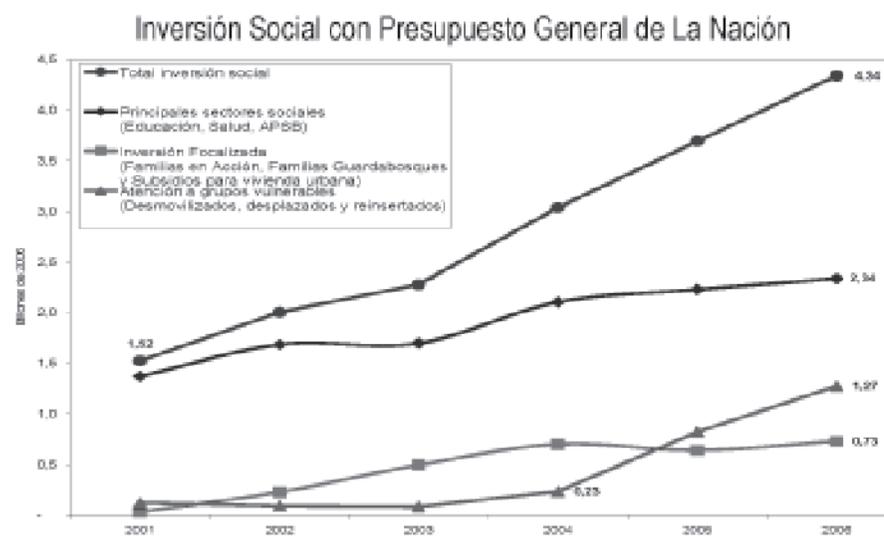


equilibrios regionales y desvirtúan las supuestas fórmulas de búsqueda de eficiencia que dice tener la Ley 715 de 2002.

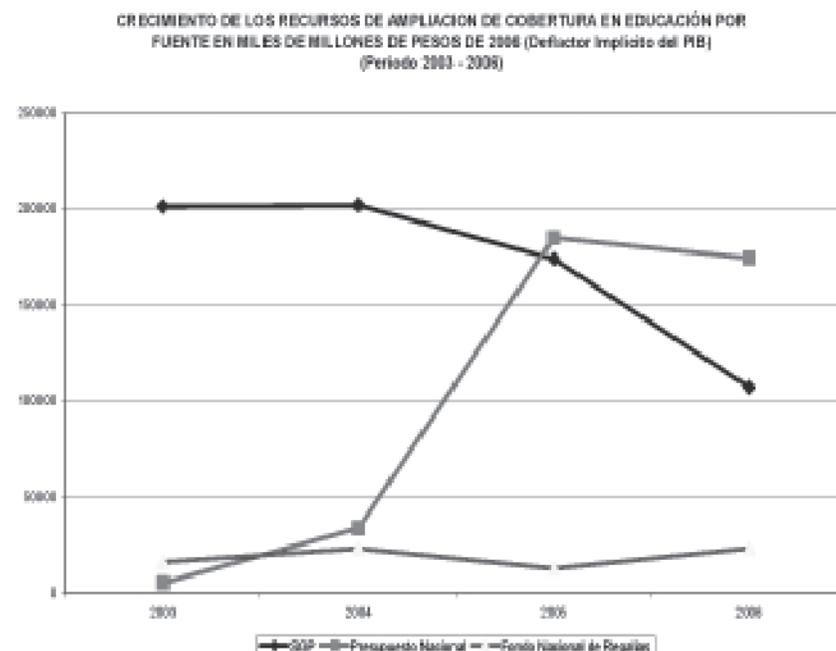
Gráfica No. 5.



Gráfica No. 6.



Gráfica No. 7



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 No. 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 No. 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 No. 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-

Fuente: Mineducación.

Las perspectivas de la política fiscal propuestas por el Gobierno Nacional se encuentran dirigidas sin una concepción integral de la pro-

blemática, 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.

### 3. 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 DISTRIBUCION 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, corrigiendo las distor-

siones que en la prestación de los servicios ha generado<sup>3</sup>. 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.

- **ADMINISTRACION 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 REGALIAS**

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.

- **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

<sup>3</sup> 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.

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 del 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 se pudo 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 por 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 periodo 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 gotas<sup>4</sup> 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 tiene 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 de 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 admi-

<sup>4</sup> 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 les corresponden.

nistración 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 solicito, a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, archivar el 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.