

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - Nº 83

Bogotá, D. C., miércoles, 21 de marzo de 2018

EDICIÓN DE 56 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2018 SENADO

por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.

Bogotá, D. C., 15 de marzo de 2018

Honorable Senador

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

Presidente

Senado de la República

Bogotá, D. C.

Asunto: Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2018, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.

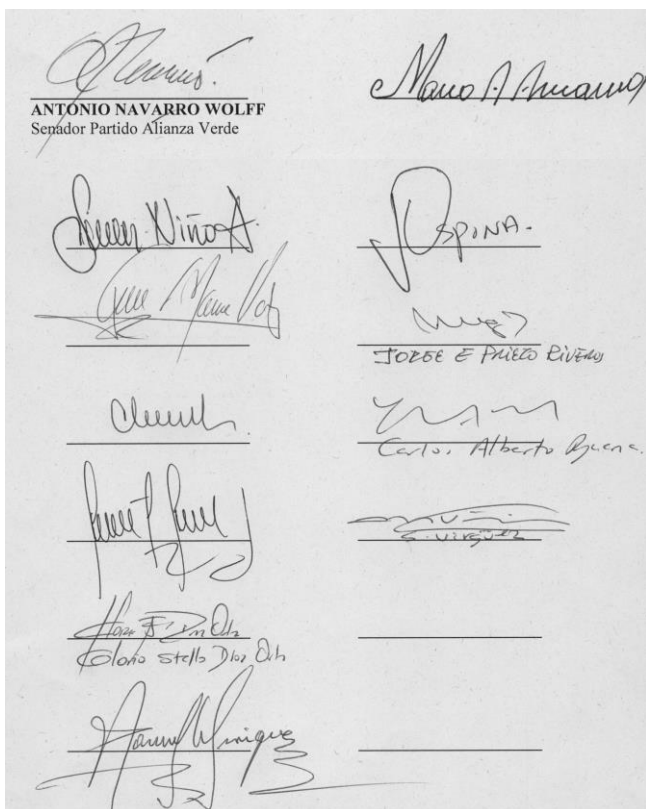
Respetado Presidente:

En mi condición de Senador de la República radico el presente Proyecto de Acto Legislativo que busca modificar el Sistema General de Participaciones en el sentido de impedir que su aumento sea menor a la tasa de inflación del año anterior, y se dictan otras disposiciones.

De tal forma, presento a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y ley.

Adjunto original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,



PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2018 SENADO

por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.

El Congreso de Colombia

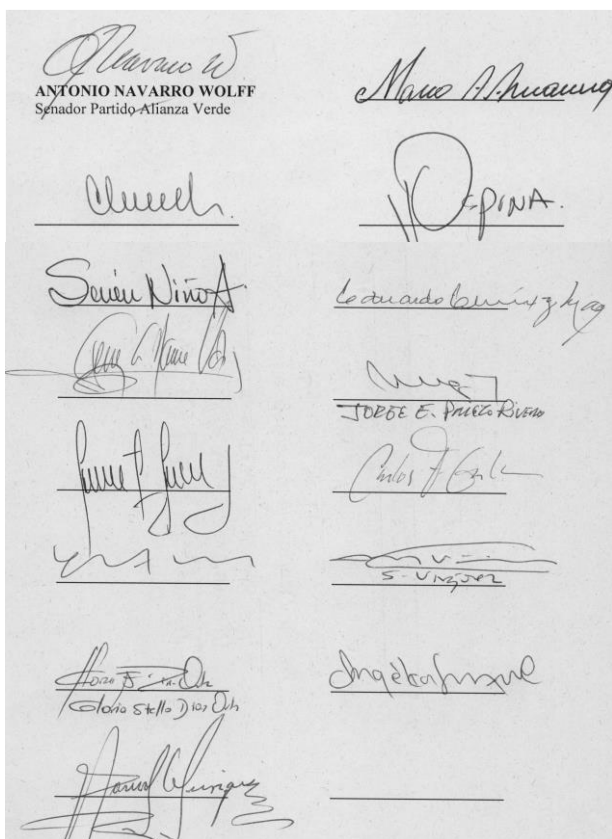
DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el inciso primero, del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios **será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación, y** 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. **En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.**

(...).

De los honorables Congressistas,



I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en tres partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, las cuales son las siguientes: (1) Antecedentes, (2) Contenido del proyecto, y (3) Necesidades actuales.

1. Antecedentes

Colombia ha sido históricamente un país de regiones, cada una con sus particularidades culturales, históricas, económicas y políticas. Esto se ha manifestado hasta el punto que la mayoría de guerras civiles del siglo XIX se desarrollaron entre centralistas y federalistas e incluso entre las mismas entidades subnacionales de la República, conocidas entonces como Estados. Tras el triunfo de la “Regeneración” impulsada por Rafael Núñez, Colombia adquirió durante casi un siglo un modelo de Estado centralista, que si bien logró la unidad nacional, fue una de las causantes de la crisis en la legitimidad y representatividad del Estado a finales del siglo XX.

En ese orden de ideas, la Carta Política de 1991 fue un escenario ideado como medio para relegitimar el Estado y darle mayor representatividad sobre el país real. Lo anterior, por medio de la definitiva incorporación de los antiguos actores armados al escenario político nacional, el reconocimiento de los indígenas y negritudes, así como la igualdad de todos los credos y separación del Estado y la iglesia. De igual manera, se presentó un proceso de descentralización político-administrativa expresado fundamentalmente en las elecciones

locales para departamentos y municipios y en una supuesta mayor autonomía económica que les permitiese desempeñar nuevas funciones descentralizadas.

Lastimosamente el proceso de descentralización en Colombia, entendido como las delegaciones de responsabilidades, funciones y capacidades, se ha asemejado más a un proceso de desconcentración entendido únicamente como delegación de funciones que un proceso de descentralización real. Esto en virtud a que se mantiene la dependencia económica de las entidades subnacionales respecto al Gobierno nacional. Por lo comentado, vale la pena recordar la diferenciación que hizo la Honorable Corte Constitucional entre descentralización y desconcentración, en Sentencia C-496 de 1998, así:

La descentralización implica *“el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales”*. Mientras que *“delegación y desconcentración por su parte, atienden más a la transferencia de funciones radicadas en cabeza de los órganos administrativos superiores a instituciones u organismos dependientes de ellos, sin que el titular original de esas atribuciones pierda el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones. Por eso, se señala que estas dos fórmulas organizacionales constituyen, en principio, variantes del ejercicio centralizado de la función administrativa”*.

Es por ello que el presente acto legislativo pretende garantizar la continuidad del proceso de descentralización política en la Nación, por medio de la necesaria garantía de la transferencia de recursos del Gobierno central hacia las entidades territoriales, imprescindible para la democracia participativa, la participación real, la legitimidad del mismo sistema político y la garantía del cumplimiento de los principios del Estado. Todo esto, entendiendo que, como lo dispone el artículo 1º de la Constitución Política, *“Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”*. (Resaltado fuera de texto).

Con base en lo anterior, se procede a explicar el contenido del presente proyecto de Acto Legislativo.

2. Contenido del proyecto

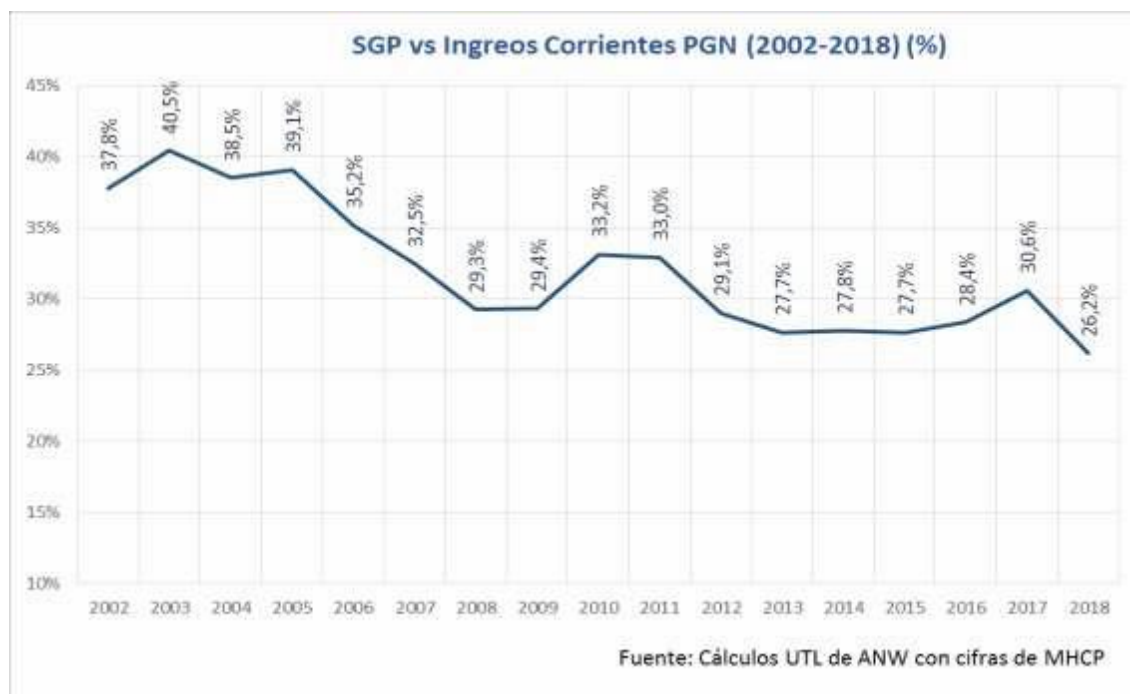
El Sistema General de Participaciones es un modelo establecido en el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, en virtud del cual el Gobierno nacional transfiere recursos a los departamentos, distritos y municipios, con el fin de atender los servicios a cargo de estos y financiar su adecuada prestación. Estos recursos se destinan prioritariamente a la financiación del servicio de salud, la educación (preescolar, primaria, secundaria y media) y los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

Considerando lo indicado, el artículo 357 de la Carta Política de 1991 establecía la forma de calcular los recursos a transferir, disposición que ha sido modificada en tres oportunidades desde su entrada en vigencia, por medio del Acto Legislativo número 01 de 1995, el Acto Legislativo número 01 de 2002 y, finalmente, el Acto Legislativo número 04 de 2007. Estas situaciones y cambios normativos han producido que los recursos del Sistema General de Participaciones se hayan visto disminuidos, con el paso del tiempo, en relación con el total del Presupuesto General de la Nación, pues las fórmulas empleadas para calcular su magnitud y su reparto han sido modificadas y han provocado un menoscabo en las finanzas territoriales, ampliamente dependientes de las transferencias del Gobierno nacional.

De esta forma, el presente Proyecto de Acto Legislativo contempla la obligación de garantizar unos montos mínimos y un flujo continuo de los recursos del Sistema General de Participaciones, poniendo un tope mínimo e impidiendo que se reduzca el mismo por causas de la inflación. En este sentido, se propone establecer un mínimo de treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación; y, adicionalmente, que estos montos de dinero no pueden crecer bajo ninguna circunstancia por debajo del crecimiento de la inflación del año anterior, esto es, de los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

En el pasado, el proyecto de ley de presupuesto para la vigencia fiscal del año 2018 estableció que el Sistema General de Participaciones aumentará de treinta y seis punto cinco billones de pesos (\$36.5 billones) para el año 2017 a treinta y seis punto siete billones de pesos (\$36.7 billones) para el año 2018. Esto significa solo un aumento de cero punto cincuenta y cuatro por ciento (0.54%), cuando la inflación en el año 2017 fue de cuatro punto uno cero nueve por ciento (4.09%). Es decir, el Sistema General de Participaciones está perdiendo valor adquisitivo en relación con la inflación. De esta forma, no se considera admisible que, en términos reales, los recursos del Sistema estén disminuyendo, en términos absolutos, en un tres punto cuatro por ciento (3.4%) cuando las necesidades y exigencias de las regiones son cada vez más crecientes.

Por otra parte, en términos relativos este comportamiento se expresa también en la pérdida de participación del Sistema General de Participaciones dentro del Presupuesto General de la Nación. Pérdida que se viene presentando de manera tendencial en los últimos años y que se acentúa aún más en el último año. En efecto, mientras que el 2017 esta participación fue del 30.6%, para 2018 quedó en 26.2%, el valor más bajo en la historia del Sistema General de Participaciones como se muestra en la siguiente gráfica:



Por eso hay que hacer dos correcciones en la determinación del Sistema General de Participaciones. Por una parte, establecer un “piso” determinado ligado a los ingresos corrientes de la nación, que proponemos sea del 35%. Por otra parte, proteger su incremento anual de disminuciones por debajo de la inflación.

Esa disminución del Sistema General de Participaciones con relación a los ingresos corrientes de la Nación, llevo a que en 2017 y 2018 no fuera suficiente la fracción que se destina para educación, ni siquiera para cubrir los salarios del magisterio. En 2017 el déficit para pagar maestros fue superior a \$300.000.000.000, y en 2018 este déficit fue superior a 1 billón de pesos. El dinero faltante se tomó “prestado” del Fonpet (Fondo de Pensiones Territoriales), y estos recursos deben ser reintegrados en los próximos dos años (2019 y 2020).

El monto total del Sistema General de Participaciones debe protegerse de disminuciones por debajo de un piso determinado, pues sus prioridades de uso, educación, salud y agua y saneamiento básico son y seguirán siendo prioridades del más alto nivel de las políticas públicas colombianas.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Proyecto de Acto Legislativo busca corregir esta situación imponiendo un tope mínimo de recursos y de aumento del Sistema General de Participaciones, modificando el artículo 357 de la Constitución Política de la siguiente forma:

Artículo actual	Modificación propuesta
<p>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. (...)</p>	<p>Artículo 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios <u>será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación, y</u> 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. <u>En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.</u> (...)</p>

3. Necesidades actuales

Como indica el artículo 356 de la *norma normarum*, “No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”, y es precisamente lo que está ocurriendo actualmente, pues se han descentralizado competencias y asignado funciones a las entidades territoriales, a las cuales posteriormente se les ha restado recursos fiscales para poder atenderlas, es decir, las entidades territoriales

deben cumplir las mismas y más funciones atribuidas con un monto de dinero menor que el asignado en periodos anteriores.

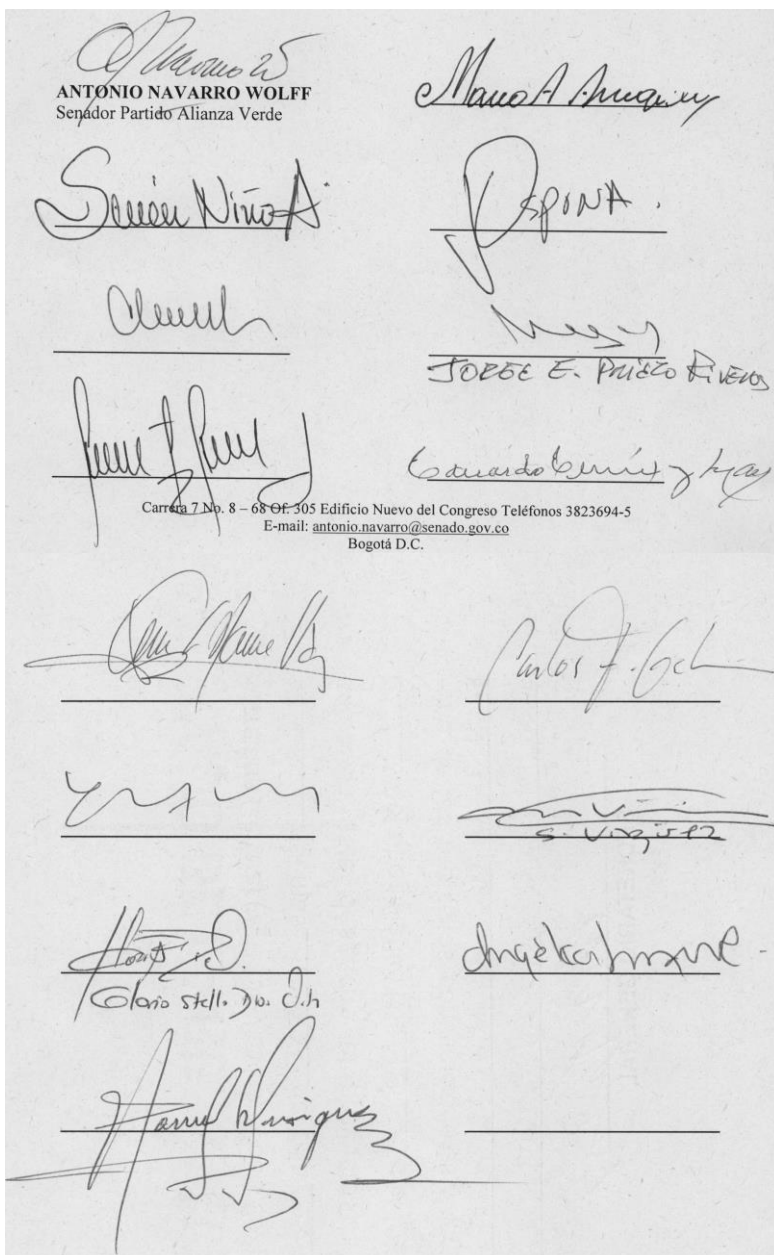
Por otro lado, a raíz del Proceso de Paz las obligaciones de las entidades territoriales han aumentado sin la previa dotación de los recursos necesarios para afrontar las nuevas necesidades surgentes. Estos hechos conllevan a un mayor empobrecimiento de las regiones, especialmente de aquellas que tienen mayores responsabilidades en el Proceso de Paz, y una menor financiación para cumplir sus fines, viendo deterioradas gravemente la prestación de los servicios fundamentales como la educación y la salud, entre otros.

El “Acuerdo de para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, incluye dentro del punto 6.1.2 reformas normativas necesarias dentro de las entidades territoriales subnacionales para garantizar su implementación. Estas reformas normativas suponen la delegación parcial de la función de implementar el acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, sumado también al compromiso de contribuir con recursos del Sistema General de Participaciones para financiar su implementación.

Por consiguiente, es necesario considerar que el artículo 356 de la Constitución Nacional afirma que “No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”. En consecuencia, no se considera conveniente reducir en lo absoluto las transferencias hacia los departamentos, municipios y distritos provenientes del Sistema General de Participación. Más aún, cuando se presenta un contexto de ampliación de las misiones y funciones de las entidades territoriales, ante la importación de poder realizar una transición exitosa hacia el posconflicto, debe propenderse por el aumento de sus recursos y no su limitación paulatina.

En razón a lo anteriormente expuesto, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente Proyecto de Acto Legislativo, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Congresistas,



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de marzo del año 2018, se radicó en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 13, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorables Senadores *Antonio Navarro*, *Marco Avirama*, *Senén Niño*, *Iván Name*, *Eduardo Enríquez*, *Claudia López*, *Manuel Virgüez*, *Carlos Baena*, *Carlos F. Galán*, *Gloria Stella Díaz* y otros.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de marzo de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2018 Senado, *por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Antonio Navarro Wolff, Marco Aníbal Aviarama Avirama, Senén Niño, Jorge Iván Ospina, Iván Name Vásquez, Jorge Eliécer Prieto Riveros, Claudia López Hernández, Eduardo Enríquez Maya, Carlos Fernando Galán Pachón, Carlos Baena, Gloria Stella Díaz Ortiz, Manuel Virgüez Piraquive, Roosevelt Rodríguez Rengifo* y la Representante a la Cámara *Angélica Lozano*. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de marzo de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de acto legislativo a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.