



Senado de la República

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA AL 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"

Bogotá, D.C. mayo 3 de 2007

Doctora
DILIAN FRANCISCA TORO
Presidenta
H. Senado de la República
Ciudad

Respetada Señora Presidenta:

En virtud de la honrosa designación que nos hiciera la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, como ponentes del Proyecto de Acto Legislativo 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 (segunda vuelta), de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5º de 1992, en los siguientes términos:

1. INTRODUCCIÓN

Este Proyecto de Acto Legislativo constituye un elemento fundamental para la descentralización y el desarrollo regional, en cuanto permite el crecimiento y la estabilidad de los recursos que las entidades territoriales reciben para financiar los servicios de salud, educación y agua potable y saneamiento básico, alimentación escolar, deporte, cultura, entre otros. Adicionalmente, esta reforma es responsable con la Nación y reconoce que los problemas macroeconómicos y fiscales tienen efectos negativos sobre todos los colombianos. Sin duda, este proyecto garantiza que el proceso de descentralización que se ha venido profundizando en los últimos años, continuará sin dar marcha atrás.

La reforma ha sido ampliamente debatida, y en el proceso se han considerado diversas posiciones y alternativas. Ya hemos analizado la propuesta presentada por los gobernadores, que solicitan volver al sistema establecido por la Constitución de 1991 en sus artículos 356 y 357, y situar las participaciones en



Senado de la República

un porcentaje similar al 39% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN). También escuchamos la propuesta de FECODE, que va en este mismo sentido.

De igual forma, se analizó la propuesta de la Federación de Municipios, la cual sugiere continuar con el sistema propuesto por el Acto Legislativo 01 de 2001, es decir, una fórmula de inflación causada más los puntos que sean necesarios para lograr la universalización de la cobertura de salud y de educación, y avances en saneamiento básico y agua potable. Esta propuesta hace énfasis en la inclusión de otros aspectos como transporte, alimentación escolar, y conectividad, como estrategias para la calidad de la educación, así como vías terciarias, entre otros.

Es importante resaltar que estos temas ya están contemplados en la fórmula aprobada por el Congreso de la República en primera vuelta, y que si bien la Federación de Municipios sugiere un incremento por encima de lo aprobado hasta la fecha, esta agremiación rechaza la propuesta de referendo planteada por el Partido Liberal para evitar la reforma en trámite. En declaraciones a los medios de comunicación, el director de esta organización, Gilberto Toro, señaló que “los alcaldes consideran que la fórmula de crecimiento que se discute es seria, da certeza sobre lo que se va a invertir, no expone al Gobierno Nacional a un esfuerzo que pueda afectar sus finanzas públicas, contribuyendo a un déficit que podría perjudicar las participaciones”¹.

En la primera vuelta, el H. Senador Rubén Darío Quintero, manifestó la necesidad de garantizar recursos dirigidos a financiar los gastos de funcionamiento (libre destinación) y aquellos destinados a financiar las inversiones en los sectores de deporte y cultura, que en la actualidad se financian con un porcentaje de la bolsa de Propósito General.

Por su parte, el Gobernador del Atlántico, Doctor Carlos Rodado, ha manifestado en diversas ocasiones que no comparte la idea de llevar a cabo la reforma presentada por el Gobierno. Sin embargo, ha hecho énfasis en la importancia de incorporar criterios redistributivos al Sistema General de Participaciones.

De otro lado, el Partido Liberal ha propuesto un crecimiento de las participaciones igual al promedio de la variación de los ICN de los últimos cinco años, con la posibilidad de que dicho crecimiento sea suspendido durante 3 años si las condiciones macroeconómicas del país así lo ameritan. Sin embargo,

¹ Caracol Radio, 25 de abril de 2007.



Senado de la República

este Partido está promoviendo un referendo para que el pueblo colombiano se pronuncie sobre la reforma a las participaciones territoriales.

A la par con estos planteamientos, el proyecto de Acto Legislativo ha continuado avanzando con el voto favorable de las mayorías, introduciendo modificaciones tendientes a mejorar la iniciativa presentada por el Gobierno, dentro de las que se cuentan el inicio en 2008 y no en 2009 de la reforma, la adopción de la propuesta como transitoria hasta el año 2016 con aumento en los puntos de crecimiento real, reconocimiento de un punto adicional exclusivo para educación, incorporación de una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral a la utilización de los recursos del sistema, mayores recursos de propósito general para municipios pequeños, mayor reconocimiento cuando la economía crezca por encima del 4%, destinando estos recursos a la atención de la primera infancia, y garantía de transferencia por los posibles efectos negativos de los resultados del censo poblacional.

Dichos aspectos fueron enriquecidos aún más en el debate de la Comisión Primera del Senado que introdujo elementos encaminados a clarificar el direccionamiento de la población beneficiaria de los recursos, haciendo énfasis en la focalización de la población pobre, así como en la participación social en la estrategia de monitoreo, seguimiento y control.

A continuación se desarrolla el informe de ponencia que presenta los antecedentes de la reforma, los aspectos aprobados en primera vuelta, los avances en el debate de Comisión Primera de Senado, los temas más destacados de la reforma, y la importancia de aprobar el proyecto para mejorar el bienestar de las regiones y de la Nación.

2. ANTECEDENTES

Menores recursos

A finales de la década de los noventa, durante la vigencia del sistema de transferencias regulado por la Ley 60 de 1993, el país enfrentó un panorama de dificultades que afectaron las finanzas públicas y, por tanto, la estabilidad y el crecimiento económico. En efecto, el déficit consolidado del sector público ascendió a 5.5% del PIB en 1999, el más alto desde finales de los 70. Esto incrementó la vulnerabilidad de la economía a choques externos, y profundizó el ciclo recesivo de finales de los noventa.

Como es bien sabido, todo lo anterior se reflejó en un desplome del crecimiento que finalmente llegó a ser de -4.3% en 1999. La caída del crecimiento se tradujo



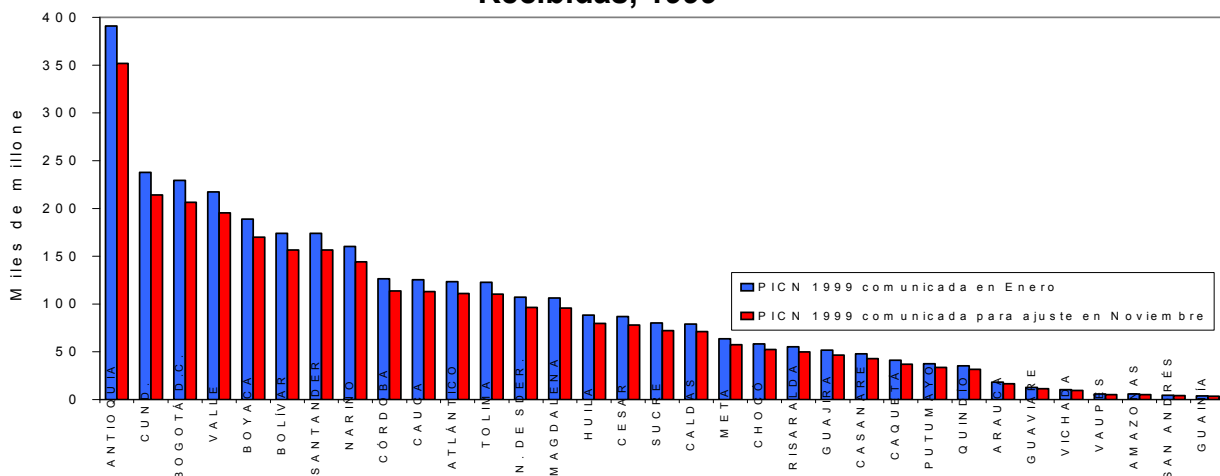
Senado de la República

en un menor recaudo tributario, lo que generó un círculo vicioso negativo entre bajo crecimiento, menores ingresos tributarios y alto gasto. Esto conllevó a continuos recortes de los gastos de inversión del gobierno central.

Como era de esperarse, dada la dependencia de los ingresos territoriales de los ingresos corrientes de la Nación, esta situación produjo serios problemas en los territorios. Se presentaron fluctuaciones y reducciones de las fuentes de financiación de la educación y la salud, y otros gastos cubiertos con esta fuente, porque el volumen de las participaciones estaba atado directamente al comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación. Así mismo, se generaron asimetrías entre el ingreso y el gasto, ya que la caída de los ingresos corrientes obligó a compensar los recursos faltantes para la financiación de los servicios.

Esto resultó, para algunas vigencias, en la reducción del nivel de recursos asignados a los entes territoriales para la financiación de los servicios sociales, dificultando los procesos de planeación y afectando el avance en la ampliación de coberturas. Como se observa en el Gráfico 1, las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación (PICN) en 1999, fueron efectivamente menores a las anunciadas a comienzos de la vigencia. Debido a la naturaleza recurrente de los gastos en los que son empleados estos recursos, estas variaciones representaron enormes problemas en la planeación de las entidades territoriales. De igual manera se presentaron caídas de las participaciones entre una vigencia y otra, que condujeron a graves dificultades para mantener coberturas a lo largo del tiempo.

Gráfico 1
Participaciones en los ingresos corrientes de la Nación anunciadas vs. Recibidas, 1999



Fuente: DNP – DDTs



Senado de la República

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

Con el Acto Legislativo 01 de 2001 se logró garantizar a las entidades territoriales que el monto de recursos no disminuiría de un año a otro. La fórmula establecida para el periodo de transición permitió que las entidades territoriales lograran recursos predecibles para el cumplimiento de las competencias a su cargo, que ha contribuido positivamente en su proceso de ajuste fiscal. En este sentido se debe resaltar que de acuerdo con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el llamado sector de regionales y locales del sector público presentó superávit en el ejercicio 2006 de 0.4% del PIB².

Riesgo en coberturas

El aspecto más grave de la situación antes del Acto Legislativo 01 de 2001 fue el haber comprometido la sostenibilidad de las coberturas, debido al vínculo directo de las transferencias con que se financian a las fluctuaciones propias de la economía que determinan el comportamiento del recaudo tributario y por tanto, los ICN. Sin embargo, el Gobierno giraba recursos para cubrir el gasto recurrente que quedaba desfinanciado. Como se observa en la siguiente tabla, el incremento en las coberturas, mientras estuvo vigente la Ley 60 de 1993, fue menor al observado entre 2002 y 2006, estando en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2001.

² Documento Asesores CONFIS 04/2007 de abril 20 de 2007. El balance fiscal de regionales y locales fue de \$2.154 mm, (0.8% del PIB) en 2005 y de \$1.300 mm, (0.4%) del PIB en el 2006.



Senado de la República

Tabla 1
Coberturas 1997-2001 y 2002-2006

		1997	2001	Crecimiento	2002	2006	Crecimiento
Educación	Cobertura	76%	79%	3	82%	90%	8
Salud	Cobertura*	34%	50%	16	51%	74%	23
	Personas afiliadas RS (millones)	7,0	11,1	4,1	11,4	18,6	7,20

* Para los años anteriores a 2005 la población objeto de subsidios con la cual se calcula la cobertura, se construye aplicando el mismo crecimiento que se estima hacia adelante.

Fuente: DNP

Así, se generó una evolución irregular de los recursos que destinados a salud y educación: cuando esos recursos eran inferiores a su tendencia, aparecía una presión para que el Gobierno Nacional los complementara, a través, por ejemplo, del denominado Fondo Educativo de Compensación (FEC), y de recursos adicionales para la salud. Por el contrario, cuando éstos eran girados en montos superiores a la tendencia, se traducían en mayor gasto por contrataciones laborales, salarios y otras erogaciones asociadas a la nómina, los cuales son altamente inflexibles y terminaron repercutiendo en acumulación de deuda.

Los docentes y la reforma al SGP

Son bastantes las afirmaciones que se hacen en torno al efecto que tendría la reforma al SGP en los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos, basadas en lo sucedido con el Acto Legislativo 01 de 2001. Los H. Senadores ponentes hemos querido entender si de alguna manera se vería afectado este personal con esta reforma y cómo se pudieron haber afectado con el Acto Legislativo 01 de 2001, y hemos encontrado que no hay argumentos para establecer que los problemas que puedan tener el personal docente, directivo docente y administrativo en la actualidad, estén relacionados de alguna manera con la aprobación de dicho Acto Legislativo.

Por el contrario, con el Acto Legislativo 01/01 y la Ley 715 de 2001 se garantizó la estabilidad laboral de los docentes respecto a los pagos oportunos, el régimen salarial y prestacional y la seguridad social.

Para reglamentar el Acto Legislativo 01 se expidió la Ley 715 de 2001, la cual reformó la estructura institucional de la educación en los entes territoriales, la distribución y asignación de los recursos, profundizó el proceso de descentralización, precisó las responsabilidades sobre la prestación del servicio



Senado de la República

educativo entre la Nación y los entes territoriales, fortaleció las instituciones educativas y aceleró el proceso de reorganización del sector educativo, entre otros.

El objetivo fundamental de la Ley 715 en materia educativa fue crear las condiciones para el cumplimiento del derecho constitucional de una educación básica y media con calidad y cobertura universal, siendo condiciones necesarias para la garantía del derecho a la educación: la viabilidad financiera y la organización adecuada del sistema educativo. Particularmente, con la distribución de los recursos del SGP se buscó asegurar que la educación pública estuviera realmente al servicio de los niños, niñas y jóvenes, bajo criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad fiscal.

En cuanto a la distribución de los recursos, la Ley estableció que el 58.5% del total se destinaría al sector educativo previo descuento de las asignaciones especiales. El artículo 16 define que estos recursos serán distribuidos entre las entidades territoriales para financiar la prestación del servicio público educativo con base en los criterios de: población atendida y población por atender, en condiciones de eficiencia y equidad.

De otro lado, los recursos de la participación para educación del SGP permitieron cubrir o reconocer obligaciones y compromisos del servicio educativo y deudas por concepto de homologaciones de cargos administrativos, en virtud de las leyes que decretan los presupuestos de rentas y recursos de capital, y las leyes de apropiaciones para las diferentes vigencias fiscales; el parágrafo 3 transitorio del artículo 15 de la Ley 715 de 2001, reglamentado por los Decretos 3191 de 2002 y 3533 de 2003; el artículo 80 de la Ley 812 de 2003; y la Ley 917 de 2004. Los recursos asignados por estos conceptos a las entidades territoriales ascendieron a \$409 mil millones del SGP, y a cerca de \$200 mil millones del PGN, por cruces de cuentas y acuerdos de pago entre la Nación y las entidades territoriales.

Es importante mencionar que para obtener el reconocimiento de estos costos, la entidad territorial certificada debió enviar al Ministerio de Educación Nacional la información soporte, con el fin de que éste la estudiara y certificara para su pago posterior, de acuerdo con la disponibilidad de recursos.

Vale la pena resaltar que con el AL 01 de 2001, no se vieron afectados de manera negativa los docentes y directivos docentes sino que por el contrario se aseguraron una serie de condiciones que mejoraron su estabilidad laboral:

- No se hacen nombramientos de docentes sin los recursos garantizados para el pago oportuno de sus salarios;



Senado de la República

- El nuevo estatuto docente permite a los mejores docentes mejorar su asignación salarial sin requisitos diferentes a su desempeño;
- Mayor eficiencia del sector educativo al definir las plantas de personal de docentes y directivos docentes en función de la matrícula oficial, según parámetros técnicos de alumno/docente para las zonas urbano y rural;
- Racionalización en el uso de los recursos, al ajustar las plantas de personal a la disponibilidad de los recursos del SGP distribuidos a las entidades territoriales certificadas.

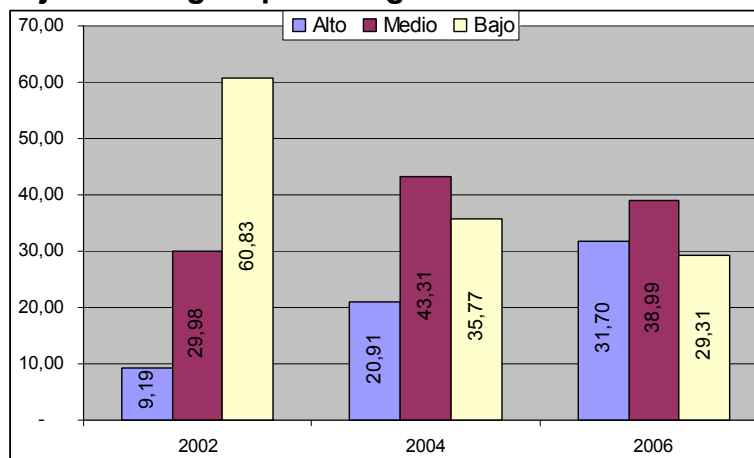
Calidad

Otro tema de gran relevancia en la discusión de la reforma al SGP, consiste en las críticas al supuesto deterioro en la calidad educativa durante la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2001.

Los ponentes quisimos entender también este tema, con el fin de identificar si es factible atribuir posibles problemas en calidad educativa a esta reforma. Por el contrario, encontramos que las pruebas ICFES y SABER registran mejoras en los resultados durante los últimos años.

En el gráfico 3 se muestra que en la prueba del ICFES el porcentaje de colegios oficiales en categoría baja pasó de 61% en 2002 a 29% en 2006. De igual manera, la tendencia en colegios públicos de categoría alta es ascendente en ese mismo periodo al pasar de 9% al 32%.

Gráfico 2
Porcentaje de colegios por categoría - Prueba de Estado ICFES



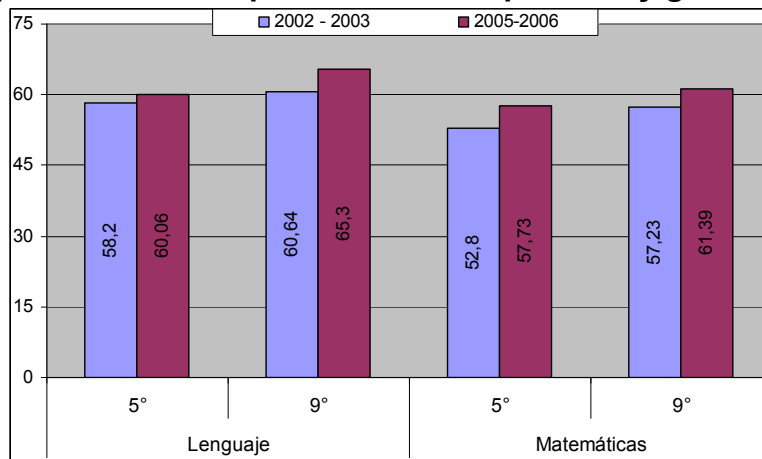
Fuente: ICFES



Senado de la República

En el caso de la educación básica primaria y básica secundaria (grafico 3), los puntajes promedio de las pruebas SABER muestran un incremento tanto en lenguaje como en matemáticas, en los dos cursos en los que se realiza la prueba (5 y 9 grado).

Gráfico 3
Puntajes promedio de las pruebas SABER por área y grado 5 y 9 grado



Fuente: ICFES

En cuanto a la educación, los ponentes hemos encontrado que en el periodo de vigencia de esta norma, el personal docente, directivo docente y funcionarios administrativos han contado con mayor estabilidad y reglas de juego más claras; así mismo, esta norma ha permitido mejoras significativas en la calidad del servicio educativo.

En resumen, el Acto Legislativo 01 de 2001 incidió de manera positiva en otorgar la garantía a las regiones de contar con recursos crecientes y estables para atender los gastos en educación y demás servicios de su competencia. De esta manera favoreció el avance significativo en las coberturas.

3. TEMAS APROBADOS EN PRIMERA VUELTA

El texto aprobado en primera vuelta por el Honorable Congreso de la República, mejoró de manera sustancial el proyecto presentado por el Gobierno Nacional.

En primer lugar, la reforma iniciará en el año 2008 y no en 2009, como estaba inicialmente establecido. Esta disposición permitirá que en 2008, las entidades territoriales se beneficien de un crecimiento real superior al previsto para dicha vigencia por el Acto Legislativo 01 de 2001 (AL01/2001). Esto es, en 2008, el



Senado de la República

Sistema General de Participaciones (SGP) se incrementará en 4%, más 1 punto adicional para educación, y no en 2.5%, como lo señala el AL01/2001 vigente.

Por otra parte, la fórmula aprobada hasta el momento determina un crecimiento del SGP, adicional a la inflación, así: 4% en 2008 y 2009, 3,5% en 2010, y 3% entre 2011 y 2016, y no de 3.5% para 2009 y 2010 y 2% del 2016 en adelante, como planteaba el proyecto inicial del Gobierno. Además, teniendo en cuenta la necesidad de recursos adicionales para mejorar significativamente la calidad en el servicio educativo, que ha sido una solicitud permanente de todos los sectores, se garantizó un punto adicional de crecimiento para este propósito entre 2008 y 2016.

De otro lado, se logró que cuando la economía presente crecimientos superiores al 4%, la diferencia en puntos entre el crecimiento observado y el 4%, se adicione a la fórmula de crecimiento del SGP, aumentando el beneficio para las entidades territoriales. Se trata de recursos con los que contarán las regiones con una alta probabilidad, ya que el Plan Nacional de Desarrollo supone crecimientos de alrededor del 5%. Está previsto que las entidades territoriales destinen estos recursos a la atención de la primera infancia, y que por la dependencia que tendrá esta partida del ciclo económico, dichos recursos se asignen preferiblemente en el mejoramiento y/o ampliación de la infraestructura, y otros gastos no recurrentes para la atención a esta población.

De igual manera, se garantiza que cuando la economía crezca por debajo del 2%, las participaciones a las entidades territoriales no se ajustarán de acuerdo a este menor crecimiento. Esto significa que en tal caso, las regiones no tendrán riesgo de pérdida.

Adicionalmente, se ha avanzado en una mayor equidad en la distribución territorial, al definir una participación especial del 17% del Propósito General del SGP para municipios menores de 25.000 habitantes. Actualmente, la bolsa de Propósito General está orientada a financiar las competencias municipales, dando énfasis a los sectores de agua potable y saneamiento básico. Sin embargo, con la iniciativa del Gobierno en esta reforma, el sector contará con una bolsa aparte (como las que existen actualmente para salud y educación).

Otro logro del Congreso de la República durante los debates en primera vuelta fue establecer un seguro para que las regiones que reduzcan su población con el censo 2005, no vean disminuidas las participaciones por dicha razón. Con el objeto de garantizar la adecuada prestación de los servicios a cargo de las entidades territoriales y la atención a la población, el Parágrafo transitorio 4° del artículo 357 aprobado hasta el primer debate de la segunda vuelta ha previsto que con los recursos del SGP se mantenga la asignación que dentro de la



Senado de la República

distribución vienen recibiendo por criterios de población, independiente de los resultados arrojados por el último censo población realizado por el DANE.

Para el cumplimiento de esta disposición, los ponentes consideramos importante que para el debate que se curse en la segunda vuelta en plenaria del Senado, se precise que el Sistema deberá orientar los recursos necesarios para mantener las participaciones en las regiones que presenten reducción poblacional de acuerdo con los datos del último censo del DANE.

Adicionalmente, se estableció el diseño y la implementación de una estrategia de seguimiento, monitoreo y control de los recursos del SGP, en el marco de las normas vigentes, con el fin de garantizar el cumplimiento en las metas de cobertura y calidad. Sin embargo, los ponentes consideramos que éste es uno de los puntos más débiles del proyecto en trámite, y por tanto, introducimos un texto aprobado en el quinto debate que permite verificar y garantizar el cumplimiento de las responsabilidades de las entidades territoriales con respecto a los recursos del SGP.

Dentro de las propuestas iniciales del Gobierno, se han mantenido algunas que consideramos de gran importancia para el fortalecimiento de la descentralización y la mejor asignación de los recursos. En primer lugar, se mantiene la flexibilidad de los recursos, al permitir a las autoridades territoriales la libre inversión de los recursos, una vez se logren y mantengan coberturas universales en educación y salud, y se alcancen estándares de calidad. En segundo lugar, se conserva la propuesta inicial de crear una bolsa independiente para agua potable y saneamiento básico, con el fin de distribuir los recursos de manera más eficiente con base en criterios propios de este sector.

Por último, se acordó que más adelante, cuando se hayan superado los posibles riesgos que están presentes en este momento, y los gastos adicionales del Gobierno, (particularmente aquellos derivados del conflicto), las entidades territoriales deberán ser socias de la Nación en la dinámica de los ingresos corrientes, tanto para aprovechar los efectos de crecimientos positivos, como las consecuencias de posibles crisis. Por esto, la fórmula que contempla un crecimiento desligado de la dinámica de los ICN se aplicará hasta 2016. En adelante, es decir a partir de 2017, el SGP se incrementará en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual de los ICN durante los últimos 4 años.

4. AVANCES EN PRIMER DEBATE DE SEGUNDA VUELTA

Cómo se mencionó anteriormente, la propuesta de definir una participación especial del 2% del SGP para inversión en los municipios menores de 25.000



Senado de la República

habitantes, fue modificada en la Comisión Primera del Senado, en el quinto debate, por la destinación del 17% de la bolsa de Propósito General. De esta manera, se mantiene el objetivo de brindar mayor equidad favoreciendo a los municipios más pobres, sin que ello genere la desfinanciación de sectores prioritarios.

De acuerdo con cálculos de Planeación Nacional, si los recursos para municipios menores de 25.000 habitantes se tomaran del total del SGP, como estaba aprobado en primera vuelta, las asignaciones sectoriales disminuirían, en conjunto, en aproximadamente \$380 mil millones, de los cuales \$222 mil millones afectarían la bolsa de educación, \$93 mil millones la de salud y \$65 mil millones la de agua potable. De manera, que con la modificación introducida, este posible efecto negativo queda subsanado sin afectar el monto destinado a estos municipios, que con el 17% de la bolsa de propósito general recibirán los mismos recursos que establecía la iniciativa.

Con lo anterior, no se afectan las bolsas sectoriales y, por tanto, no se reducen las partidas para cada una de ellas, garantizando el cumplimiento de las metas de cobertura universal en 2010, y la mejora sustancial de la calidad.

En segundo lugar, se fortaleció el texto aprobado en primera vuelta, con relación al diseño y la implementación de una estrategia de seguimiento, monitoreo y control de los recursos del SGP, para garantizar el cumplimiento en las metas de cobertura y calidad. Los ponentes consideramos que éste era uno de los puntos más débiles del proyecto en trámite, y por esto propusimos un texto que permite verificar y garantizar el cumplimiento de las responsabilidades de las entidades territoriales con respecto a los recursos del SGP. Este texto recoge las inquietudes en el tema de diversos sectores de la población, interesados en que los recursos lleguen a donde deben llegar en pro del bienestar del país.

De acuerdo con el propósito de profundizar la descentralización administrativa, política y fiscal, se han asignado importantes competencias a las entidades territoriales, relacionadas directamente con la garantía de los derechos de los ciudadanos y la prestación de los servicios fundamentales. Para avanzar en este propósito, se han incrementado notablemente los recursos asignados a las administraciones territoriales a través del SGP, las regalías, los recursos del Presupuesto General de la Nación para la cofinanciación de proyectos en sectores de interés común, y mediante el fortalecimiento de los recursos propios de las entidades territoriales. Estos recursos requieren un monitoreo permanente, oportuno y efectivo, que permita la adecuada utilización de los mismos, y que aseguren que los beneficios de la descentralización lleguen efectivamente a los ciudadanos.



Senado de la República

Es de conocimiento general que en algunas de las administraciones territoriales se presentan hechos relacionados con: i) omisión de las gestiones legalmente establecidas para la protección de los recursos públicos; ii) apropiación indebida de los recursos públicos por parte de los servidores públicos responsables de su administración o desviación de recursos a favor de terceros; iii) irregularidades en los procesos de contratación; iv) influencia de grupos ilegales que ejercen presión sobre los gobiernos de las entidades territoriales, con el propósito de usufructuar los recursos públicos para la financiación de sus actividades ilícitas.

De otra parte, no existen suficientes incentivos y/o sanciones, ni correctivos que conduzcan al compromiso de realizar una gestión eficiente y transparente de los recursos públicos; buena parte de la información que se produce para realizar seguimiento a la ejecución del gasto público territorial no es oportuna ni única; la deficiente calidad de la información reportada por los municipios limita la posibilidad de realizar un control y seguimiento adecuados.

Adicional a lo anterior, los procesos actuales de rendición de cuentas no responden a parámetros estándar y no constituyen una fuente integral de información sobre la gestión local en su conjunto. Los incentivos y mecanismos para un control social efectivo por parte de la ciudadanía son limitados, por ello su capacidad veedora es reducida. Adicionalmente, se presentan limitaciones en los organismos de control para la realización de ejercicios de auditoria preventivos, oportunos, integrales y mediante procesos que terminen en acciones sancionatorias.

Frente a estas dificultades, el nivel nacional, en desarrollo de su deber de garantizar la adecuada prestación de los servicios a la ciudadanía y proteger sus derechos, no cuenta con un esquema único e integral de monitoreo, seguimiento y evaluación de la gestión territorial, sus resultados y su impacto, que incorpore tanto elementos fiscales, como administrativos, sectoriales, políticos y sociales.

El uso inadecuado de los recursos se puede constituir en una grave amenaza para la autonomía de las entidades territoriales, para el logro de los objetivos de la descentralización, para el fortalecimiento económico de las entidades territoriales y la democracia participativa, pero, sobre todo, para asegurar el logro de metas de universalización en sectores fundamentales para la ciudadanía. Por ello, se ajustó el texto sobre la estrategia de monitoreo, seguimiento y control que permita al Gobierno Nacional, en casos que lo ameriten por su gravedad, acciones oportunas para garantizar el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos.



Senado de la República

Al respecto, durante el debate, la H. Senadora Gina Parody, manifestó su preocupación y propuso que cuando una entidad territorial no aumente coberturas en salud, educación y agua potable y saneamiento básico durante dos periodos consecutivos, en el siguiente año se aplicará la figura de encargo fiduciario para los recursos del SGP. La Senadora retiró su proposición y la dejó como constancia, advirtiendo su preocupación sobre varios departamentos en los que las coberturas no solo no han aumentado, sino que por el contrario han disminuido.

Otro logro importante de los H. ponentes durante el primer debate de la segunda vuelta fue el incluir la preocupación de varios sectores del país, manifestados en particular por el Gobernador del Atlántico, Carlos Rodado, quien ha insistido en la importancia de incorporar criterios redistributivos al Sistema General de Participaciones. Si bien es cierto que la distribución actual de los recursos se hace teniendo en cuenta criterios de equidad, es importante dejar en claro que la prioridad debe ser la población por atender y no la atendida, logrando así un mayor énfasis en la población vulnerable y evitando una mayor concentración de los ingresos.

Así mismo, durante el debate, los ponentes logramos enfatizar la importancia de priorizar los recursos del Sistema General de Participaciones hacia la población pobre, de manera que se incorporaron en los artículos 1º y 2º, las proposiciones que mejoran el texto en este sentido con respecto a la destinación y distribución de estos recursos por entidad territorial.

Por otra parte, el H. Senador Hernán Andrade propuso incrementar el crecimiento de los recursos del SGP en un punto adicional, con el fin de destinarlo para la construcción, mantenimiento y adecuación de la Red Vial Terciaria, distribuida de acuerdo a los kilómetros de red vial terciaria con que cuente cada municipio o distrito. Al respecto, se consideró que los efectos de la iniciativa podrían tener incidencia en las asignaciones a los sectores ya establecidos dentro del Sistema y en el Plan Nacional de Desarrollo en discusión, por lo cual no se continuó con su debate

5. PROPÓSITO PRINCIPAL DE LA REFORMA

Durante todos los debates la oposición ha señalado que las participaciones se están recortando. Al respecto cabe señalar que esta reforma de ninguna manera recorta los recursos del SGP. Las partidas crecen año a año, e incluso lo hacen en términos reales. Lo que pretende el Proyecto de Acto Legislativo es: i) lograr un sendero serio y responsable de crecimiento de los recursos del sistema, que permita alcanzar coberturas plenas en educación y salud, ii) recursos crecientes



Senado de la República

para calidad, iii) avances significativos en agua potable y saneamiento básico, iv) mayor bienestar para los colombianos, v) garantía de recursos para una política social ambiciosa e incluyente, vi) recursos de la Nación canalizados hacia inversiones estratégicas que permitan eliminar las desigualdades regionales y, tal como lo demanda la coyuntura mundial actual, vii) incrementar la competitividad de las entidades territoriales. Todo lo anterior, sólo será posible en un marco de sostenibilidad macroeconómica y fiscal como el que ofrece esta reforma constitucional.

En suma, la reforma busca garantizar un equilibrio entre la descentralización y la garantía de unas finanzas públicas sanas. Al respecto, no hay intenciones escondidas como se ha planteado en diferentes instancias. Los ponentes que hemos estado al frente de todos los debates, y hemos ahondado en el estudio de la reforma, tenemos la certeza de que con ella se garantiza una posición fiscal sólida de las regiones y la Nación, y la garantía de los derechos constitucionales plasmados en los servicios de salud, educación y agua potable y saneamiento básico.

La reforma no tiene como intención recortar el flujo de recursos, ni mucho menos recentralizar competencias, no se desfinanciarán sectores básicos del desarrollo, y tampoco va a implicar un nuevo requerimiento de ajuste fiscal para las regiones. Pero, sobre todo, la reforma no pretende obtener recursos para ajustar fiscalmente al Gobierno Nacional, afectando las participaciones.

6. ASPECTOS IMPORTANTES DE LA REFORMA

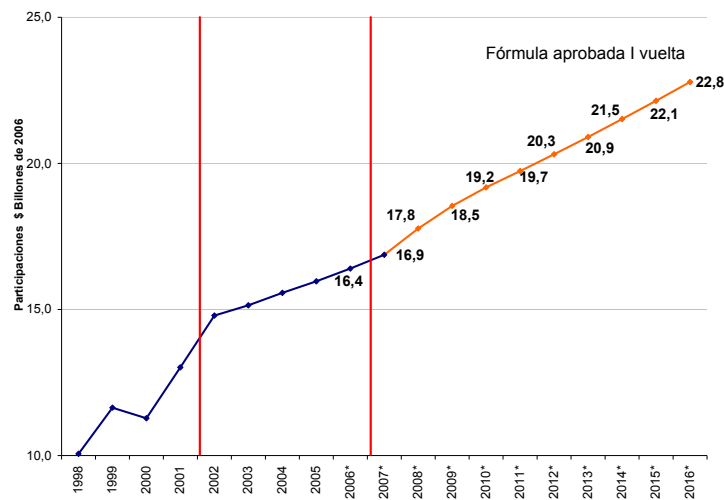
Crecimiento de las participaciones

Como se puede ver en el Gráfico 4, la reforma asegura un crecimiento sostenido de las participaciones, al tiempo que garantiza la estabilidad de los recursos a las regiones, es decir no las somete a la volatilidad que ocasionan los ciclos económicos.



Senado de la República

Gráfico 4
Evolución SGP 1998 – 2016



Fuente: Conpes Sociales. Cálculos DNP-DDTS-SFPT

Este flujo creciente de participaciones garantiza los recursos necesarios para lograr coberturas universales en educación y salud a 2010, y avances significativos en agua potable y saneamiento básico. Asimismo, asegura recursos adicionales en cada uno de estos sectores para mejorar la calidad en la prestación de los servicios, y recursos suficientes para la financiación de otros temas de competencia municipal. Adicionalmente, el proyecto de acto legislativo otorga a los municipios más pequeños la garantía de conservar la magnitud actual de los recursos que pueden destinar a financiar su funcionamiento, dada la imposibilidad que tienen de hacerlo con recursos propios. Así las cosas, no se están recortando las participaciones, simplemente no se están prometiendo recursos inviables, frente a un futuro incierto.

Fortalecimiento de la descentralización

La reforma fortalece la descentralización al asegurar un crecimiento real del SGP sustancialmente más elevado que el promedio del crecimiento poblacional, previsto en 1,03%. Esto garantiza no sólo el logro de la meta de coberturas universales, sino la posibilidad de mejoras significativas en calidad, y de recursos excedentes para otros sectores de competencia municipal.

Por el lado de las competencias, es claro, y las ponencias y los textos radicados confirman que el proyecto en ningún momento ha planteado modificar las



Senado de la República

competencias asignadas a los municipios y departamentos por la Constitución y las normas vigentes. Este es un tema que no está en discusión, por el contrario, consideramos que el proyecto amplía la autonomía de los municipios, al permitirles orientar -según su criterio- los recursos excedentes de educación y salud, una vez logren y mantengan cobertura universal y alcancen ciertos estándares en la calidad de los servicios.

En materia de autonomía de las entidades territoriales, vale la pena resaltar que los recursos administrados por las regiones no corresponden únicamente al SGP. El Gobierno ha demostrado que vía ingresos tributarios territoriales, regalías, recursos de FAEP, ETESA, recursos por telefonía móvil, Fondo Nacional de Regalías, entre otros, los gobiernos territoriales ejecutan el 50,1% de los ingresos públicos totales del país.

Estas características de la reforma, el incremento de los recursos del SGP año a año, y el respeto y fortalecimiento de las competencias y la gestión territorial, permiten señalar que la reforma afianzará los avances logrados hasta el momento por el país en materia de descentralización. Cabe recordar que en un estudio realizado por el BID³, Colombia es el país unitario de América Latina con el mayor índice de descentralización en 2004, y el que más avanzó en esta materia entre 1996 y 2004. Este índice combina aspectos electorales, de gestión y fiscales.

7. COMPROMISO CON LAS REGIONES

El Plan Nacional de Desarrollo

Para fortalecer la descentralización, además de los beneficios de esta reforma, el Gobierno se ha comprometido en la *dimensión regional* del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, “**Estado Comunitario: Desarrollo para todos**”, con una serie de estrategias que persiguen este objetivo, bajo la premisa de que sólo el desarrollo integral, sostenible y equilibrado de las regiones permitirá el desarrollo general del país. La reforma al SGP está directamente relacionada con este propósito y es compatible con el Plan de Desarrollo que se encuentra en discusión en el Congreso.

Dado que el Plan es para todo el país y que contiene objetivos conjuntos de la Nación y las entidades territoriales en sectores básicos como educación, salud y agua potable y saneamiento básico, el SGP participa de manera fundamental en estos sectores. Del total del Plan (\$228,6 billones), el monto previsto para el

³ “Las reformas de las instituciones fiscales en América Latina” Cárdenas, M y Lora, E. -Banco Interamericano de Desarrollo – Fedesarrollo. Abril 2006.



Senado de la República

cuatrienio por SGP asciende a \$73 billones, mientras el PGN aportará \$79 billones. Cabe señalar que el 8,3% del Plan será financiado con recursos del sector descentralizado y el 25.3 % lo aportará el sector privado.

Esto demuestra que existe un equilibrio entre las participaciones giradas a las regiones y el apoyo con recursos del presupuesto nacional a proyectos que por su importancia estratégica, regional o por sus implicaciones sociales, requieren una cofinanciación importante de la Nación.

Así mismo, esta participación de las regiones responde a lo establecido en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo que establece que “los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia”⁴.

Las dos principales estrategias a las que se destinará el 87% de los recursos del Plan son: *reducción de la pobreza y promoción de la equidad y el empleo y crecimiento sostenible*.

Compromiso de lucha contra la pobreza

Como resultado de la reforma, unida a las estrategias del Plan de Desarrollo, el Gobierno Nacional ha asegurado que en el 2010 Colombia tendrá:

- Cobertura plena en educación básica, equivalente a 10.7 millones de alumnos estudiando
- Cobertura universal en afiliación al Sistema de Salud, equivalente a 24 millones de personas dentro del sistema
- Mejor calidad en educación y salud
- 8 millones de nuevas personas conectadas al sistema de acueducto y alcantarillado.
- Un índice de pobreza situado alrededor del 35% y la indigencia en el 8%.
- 1,5 millones de familias atendidas por la Red de Protección para la Superación de la Pobreza Extrema – JUNTOS.

En el tema puntual de la pobreza, la reforma contribuye a su reducción, así:

- Garantiza un flujo de recursos creciente en términos reales y estables para las regiones, lo cual reduce el riesgo de volatilidad y por lo tanto tiene un efecto positivo sobre el gasto social que éstas ejecutan.

⁴ Inciso 2º al artículo 32 de la Ley 152 de 1994



Senado de la República

- Garantiza financiación de coberturas universales y recursos para calidad en temas fundamentales para lograr la reducción de la pobreza (educación, salud y agua potable y saneamiento básico).
- Otorga a las entidades territoriales mayores recursos por crecimiento de la economía superior al 4%, los cuales serán destinados a la atención de la primera infancia, sector de la población clave en los proyectos de reducción estructural de la pobreza.
- Asegura recursos adicionales a municipios menos de 25.000 habitantes, que por lo general son los que presentan mayores niveles de pobreza y los que tienen menor capacidad de generación de recursos propios; estos recursos pueden ser invertidos libremente y se espera que parte de ellos se dirijan a programas integrales de reducción de la pobreza.

Coberturas

Muchos críticos de la reforma consideran que es un utopía plantear que para el 2010 se alcanzarán coberturas universales, sin embargo, como se mostró anteriormente, las cifras demuestran que durante la vigencia del AL 01 de 2001 las coberturas se han incrementado notablemente (a un ritmo superior al observado en el periodo 1997 -2001).

Lo anterior, unido a los juiciosos estudios de costos realizados por el Gobierno, hace posible asegurar que con tasas de crecimiento real superiores a las observadas entre 2002 y 2008 (vigencia AL 01 de 2001), es posible alcanzar coberturas universales en 2010.

Es importante mencionar que los respectivos cálculos se realizan a partir de la cuantificación de los costos pertinentes, técnica y legalmente, de la prestación de cada servicio y de la identificación de fuentes adicionales de recursos, acorde a los modelos de financiación de cada sector en las normas que los regulan, así:

En **educación** se cuenta con el Presupuesto General de la Nación, Regalías, Recursos de Ley 21 y Recursos propios de las Entidades Territoriales. En **salud** se incluyen recursos exclusivos del sector como son los provenientes del FOSYGA y de la cotización del régimen contributivo y en **agua potable y saneamiento básico** se encuentran los recursos provenientes de tarifas que cobran las empresas prestadoras del servicio, además del PGN, Regalías y recursos de audiencias públicas.

8. EVIDENCIA DEL AJUSTE DE LA NACIÓN



Senado de la República

Otra de las críticas fuertes que ha tenido esta iniciativa, consiste en considerarla una alternativa de financiación para el Gobierno, bajo el supuesto de que éste no ha hecho ajuste fiscal en los últimos años. Sin embargo, es importante mencionar que, contrario a lo que se ha señalado, el Gobierno Nacional sí ha emprendido un importante proceso de ajuste de sus finanzas.

Los gastos de personal y generales (aún incluyendo el gasto en seguridad y defensa) han disminuido su participación en el PGN, pasando de 14,5% en 2002 a 12,7% en 2006. Al excluir el gasto en seguridad y defensa, esta participación pasa de 7,1% a 5,1% en este mismo periodo.

El ajuste ha permitido que el presupuesto de inversión en el PGN pasara de 5.2% del PIB en 2002 al 6.2% en el año 2007.

El déficit del Gobierno se ha reducido a pesar del pago de pensiones del ISS. En 1999, cuando el Gobierno no había tenido que asumir los pagos de pensiones, el déficit del Gobierno Nacional Central fue de 7,6% del PIB. A partir de 2004, el Gobierno se vio obligado a responder por el pago de pensiones, que en dicho año ascendió a 0,4% del PIB y, sin embargo, el déficit fue de 5,5%. No obstante el pago de pensiones hoy en día es de 1,4% del PIB, el déficit se sigue reduciendo, en 2006 fue de 4,1% y se espera que en 2007 sea de 3.9%. Por su parte, la deuda se redujo de 48,3% del PIB en 2002 a 31.2% en 2006 y se proyecta 27.9% del PIB para 2007.

Adicionalmente, se diseñó y ejecutó el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), con el cual se redujeron los costos en más de 300 entidades públicas, con ahorros anuales superiores a \$1 billón.

Se dio un aumento en las inversiones de ECOPETROL, que pasaron de US\$500 millones a US\$2,130 millones, recursos que el Gobierno prefirió invertir en lugar de recibir a través del giro de mayores utilidades a la empresa. Así mismo, se presentaron ahorros por menores costos laborales, mayor eficiencia y mejoras regulatorias (Telecom, ISS-ESEs y sector eléctrico).

9. IMPORTANCIA DE REALIZAR LA REFORMA

Para concluir esta ponencia, consideramos pertinente señalar la importancia de aprobar la reforma para las regiones. En su intervención en el primer debate de segunda vuelta, realizado en la Comisión Primera de Senado, el Ministro de Hacienda y Crédito Público destacó los siguientes aspectos favorables de la reforma en trámite para las regiones:



Senado de la República

- a. Con la aprobación de este proyecto de acto legislativo las entidades territoriales tendrán la certeza de recibir, en promedio, el 52% de los ingresos corrientes regionales y locales, prerrogativa de financiación de la cual ni el Gobierno Nacional, ni las empresas públicas y privadas más representativas del país gozarán en la próxima década.
- b. La certeza sobre los montos de ingresos territoriales que se deriva de esta reforma, ofrece, además del clima de confianza, un ancla de estabilidad financiera para las regiones que, en armonía con las leyes de responsabilidad fiscal, promueve una posición financiera sólida para las regiones, caracterizada por ausencia de déficit fiscal y recomposición de gasto a favor de la inversión pública.
- c. Los instrumentos para la consecución de una posición fiscal sólida que provee esta reforma son una herramienta poderosa para luchar contra la pobreza y la desigualdad en los municipios de Colombia.
- d. Las entidades territoriales con mejor desempeño fiscal expanden sus posibilidades de desarrollo a través de dos canales: i) generación de un clima de confianza y estabilidad que atrae inversión, y ii) mejoramiento de su capacidad de pago, con lo cual aumentan sus posibilidades de apalancamiento financiero de forma sostenible.
- e. La experiencia del lustro 2001-2005 indica cómo el progreso económico y social de las regiones está estrechamente relacionado con el mejoramiento de su desempeño fiscal, en términos del saneamiento fiscal y el fortalecimiento institucional.
- f. El entorno de estabilidad y solidez fiscal creado por el Acto Legislativo 01 de 2001 (AL01/2001), y las leyes de racionalización del gasto (Ley 617 de 2001), y responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003), ha permitido a las entidades territoriales sanear sus finanzas públicas. En este sentido, la aprobación de este proyecto de acto legislativo permitiría continuar con este proceso y fortalecer la posición fiscal de las entidades territoriales.
- g. El Acto Legislativo 01/2001 le dio instrumentos a las leyes de endeudamiento (Ley 538 de 1997) y de reestructuración de las entidades territoriales (Ley 550 de 1999) para reducir el saldo de su deuda pública y los pasivos corrientes contraídos durante el periodo



Senado de la República

1993-2000. Este proceso podría consolidarse con la aprobación de la reforma constitucional en trámite.

- h. En un ambiente institucional de responsabilidad fiscal, este proyecto de acto legislativo permite preservar un esquema de competencias y recursos intergubernamentales, favorable a la puesta en marcha de políticas públicas capaces de disminuir diferencias en el grado de desarrollo regional.
- i. Con la aprobación de esta reforma, las entidades territoriales con menor capacidad de gestión tienen incentivos institucionales para asegurar, con recursos del Sistema General de Participaciones, niveles de cobertura universal en la provisión de bienes sociales meritorios.
- j. Esta reforma preserva el margen de maniobra fiscal requerido por la Nación para orientar recursos hacia megaproyectos de inversión regional, que por costos y economías de escala no estarían en condiciones de ejecutar de forma individual las entidades territoriales. En este sentido, el proyecto de acto legislativo reduce el riesgo de atomizar la inversión regional y local en proyectos de bajo impacto.

Adicionalmente, el Departamento Nacional de Planeación señala que no aprobar la reforma tiene las siguientes implicaciones:

- a. Pone en riesgo los avances que en los últimos años se han logrado en materia de reducción de la pobreza, pues el incremento y la estabilidad de las participaciones en los últimos años han contribuido a disminuir la pobreza y a mejorar la equidad en el país.
- b. Los recursos de las participaciones vuelven a depender del comportamiento de los ingresos que recibe la Nación por concepto de impuestos, lo cual genera:
 - Incertidumbre y volatilidad de los recursos que se les asignen por SGP, lo cual afecta enormemente su planeación y la ejecución de sus programas de desarrollo, tal como ocurrió a finales de la década de los noventa.
 - Desconfianza de los mercados e inversionistas nacionales. Esto repercute en el bienestar de todos los colombianos, pues los fondos de pensiones nacionales son quienes tienen en su poder el 70% de la deuda del país.



Senado de la República

- Desconfianza hacia el país en los mercados internacionales, lo que dificulta la recuperación de la inversión extranjera que se necesita para sacar adelante los diferentes proyectos. Esto trae como consecuencia un encarecimiento adicional del endeudamiento y una mayor dificultad de acceso al crédito.
- Bajo crecimiento de la economía que provocaría un menor recaudo tributario, y por tanto, menores recursos de participación para las regiones, un incremento en el déficit y un mayor nivel de endeudamiento a altos costos.



Senado de la República

PROPOSICIÓN

De acuerdo a las consideraciones anteriores y a las modificaciones que se plantean a continuación, solicitamos a los Honorables Senadores de la República, dar segundo debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo N° 169 de 2006 Cámara - 011 de 2006 Senado “Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política”.

ARMANDO BENEDETTI V.
Coordinador Ponente
Partido de la U

RUBÉN DARIO QUINTERO V.
Coordinador Ponente
Partido Cambio Radical

OSCAR DARÍO PEREZ P.
Ponente
Partido Alas Equipo Colombia

CIRO RAMÍREZ PINZÓN
Ponente
Partido Conservador

SAMUEL ARRIETA B.
Ponente
Partido Convergencia Ciudadana

GUSTAVO PETRO
Ponente
Partido Polo Democrático Alternativo

LUIS FERNANDO VELASCO CH.
Ponente
Partido Liberal



Senado de la República

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL 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”

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 públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Artículo 2º. 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. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.

Artículo 3º. Adiciónese al artículo 356 de la Constitución Política los siguientes incisos:

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema



Senado de la República

General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad.

Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente Acto Legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

Parágrafo Primero. Cuando a un Departamento, Distrito o Municipio se le asignen recursos mediante el Sistema General de Participaciones y, durante dos periodos fiscales consecutivos no aumente la cobertura en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, conforme con las metas que hayan sido establecidas, en el siguiente período fiscal una fiducia pública administrará los recursos a que tenga derecho la Entidad Territorial, con el objeto de que se cumplan las metas en el servicio o los servicios para ese período.

El procedimiento para la contratación de la fiducia pública será el que se establezca en la ley.

Parágrafo Transitorio. El Gobierno Nacional en cabeza del Departamento Nacional de Planeación fijará unas metas anuales con el fin de alcanzar la cobertura universal en el año 2010.

Artículo 4°. 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.



Senado de la República

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 diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán 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.

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



Senado de la República

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°. Durante los años 2008 a 2016 el Sistema General de Participaciones, SGP, tendrá un crecimiento del uno por ciento (1%) adicional a lo establecido en los parágrafos transitorios anteriores, el cual será destinado exclusivamente al sector educación. En cada uno de estos años, el aumento adicional del SGP para el sector educación de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del monto del SGP de la siguiente vigencia.

Parágrafo transitorio 4°. 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. El Sistema orientará los recursos necesarios para que de ninguna manera, se disminuyan por razón de la población, los recursos que reciben las entidades territoriales actualmente.

Artículo 5°. El presente acto legislativo rige a partir del 1° de enero de 2008.



Senado de la República

Cordialmente,

ARMANDO BENEDETTI V.
Coordinador Ponente
Partido de la U

RUBÉN DARÍO QUINTERO V.
Coordinador Ponente
Partido Cambio Radical

OSCAR DARÍO PEREZ P.
Ponente
Partido Alas Equipo Colombia

CIRO RAMÍREZ PINZÓN
Ponente
Partido Conservador

SAMUEL ARRIETA B.
Ponente
Partido Convergencia Ciudadana

GUSTAVO PETRO
Ponente
Partido Polo Democrático Alternativo

LUIS FERNANDO VELASCO CH.
Ponente
Partido Liberal