Doctor

**SAMUEL ALEJANDRO HOYOS**

Presidente

Comisión primera Constitucional

Cámara de Representantes

Doctor

**JORGE MENDEZ HERNANDEZ**

Vicepresidente

Comisión primera Constitucional

Cámara de Representantes

Doctora

**AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO**

Secretaria

Comisión primera Constitucional

Cámara de Representantes

**Referencia:** Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 046 de 2018 Cámara “Por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones”

Señor Presidente de la Honorable Comisión Primera Constitucional,

En cumplimiento del encargo encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes a través de Oficio número CPCP. 3.1 - 0043- 2018 del 21 de agosto de 2018, y en los términos del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, se rinde ponencia para primer debate en Cámara, al Proyecto de Acto legislativo número 046 de 2018 Cámara, “Por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones”.

El presente informe de ponencia positiva contiene los antecedentes del proyecto de acto legislativo, argumentos frente al proyecto, el marco constitucional y legal de la iniciativa, la proposición y el articulado; a esta iniciativa no se le realizó modificaciones al articulado, razón por la cual conserva el propuesto por los autores.

**Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 046 de 2018 Cámara**

**“Por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones”**

1. **Antecedentes.**

La presente iniciativa ya había sido presentada ante el Senado de la República el 20 de marzo del 2018 por los Honorables Senadores, Antonio José Navarro Wolff, Marco Aníbal Avirama Avirama, Senén Segundo Niño Avendaño, Jorge Iván Ospina Gómez, Iván Leonidas Name Vásquez, Jorge Eliécer Prieto Riveros, Claudia Nayibe López Hernández, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Carlos Fernando Galán Pachón, Carlos Alberto Baena López, Gloria Stella Díaz Ortiz, Manuel Antonio Virgüez Piraquive, Roosvelt Rodríguez Rengifo y la Honorable Representante Angélica Lisbeth Lozano Correa; bajo el título *Proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones[[1]](#footnote-1), y con el número 013 Senado y 253 Cámara;* se designó como ponente al H.S. ROOSVELT RODRIGUEZ RENGIFO, quien en su ponencia modificó el título del Proyecto de acto Legislativo y agregó el artículo de la vigencia; se debatió en la comisión primera de Senado el 24 de abril del 2018[[2]](#footnote-2), quedando con el título *Proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se modifica el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia – Sistema General de Participaciones*.

La Comisión Primera Constitucional de Senado remitió el proyecto de acto legislativo ante la plenaria de la corporación para su trámite, allí se discutió el 9 de mayo del mismo año, se aprobó sin modificaciones y se publicó en la gaceta 242 del 10 de mayo de 2018. En Cámara de Representantes se aprobó la ponencia en primer debate el 6 de junio del 2018 sin modificaciones al texto y publicado en la gaceta 354 de la misma anualidad. En los tres debates se presentó ponencia favorable y así fue aprobado cumpliendo los requisitos constitucionales y legales.

El proyecto de acto legislativo es ahora propuesto por los Honorables Representantes León Fredy Muñoz Lopera, Cesar Augusto Ortiz Zorro, Inti Raúl Asprilla Reyes, Wilmer Leal Pérez, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Neyla Ruiz Correa, Edwing Fabián Díaz Plata, Omar de Jesús Restrepo Correa, Ángela María Robledo Gómez, Luvi Katherine Miranda Peña, Jairo Reinaldo Cala Suarez, y de los Honorables Senadores Luis Iván Marulanda Gómez y Juan Castro, bajo el número 046 de 2018 Cámara y radicado el 24 de julio del año en curso ante la Secretaria General de Cámara y remitido a la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes el 13 de agosto de 2018 para ponencia de primer debate, con su respectiva exposición de motivos y bajo el título de *Proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones*[[3]](#footnote-3).

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de Cámara asignó para primer debate en primera vuelta como ponente coordinador a los Honorables Representantes Jaime Rodríguez Contreras y Juan Fernando Reyes Kuri, y ponentes a los Honorables Representantes Álvaro Hernán Parada Artunduaga, Adriana Magali Matiz Vargas, Jorge Enrique Burgos Lugo, Inti Raúl Asprilla Reyes, Ángela María Robledo Gómez, Luis Alberto Albán Urbano, Carlos German Navas Talero quienes atendiendo la honrosa designación de la Mesa Directiva presentamos el presente informe de ponencia en los términos del artículo 156 de la ley 5° de 1992.

1. **Fundamento del proyecto.**

El proyecto de acto legislativo, aquí estudiado, consta de dos artículos incluida la vigencia; el primero, busca que se incluya en el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia un porcentaje mínimo de las transferencias de la nación a los territorios por concepto de SGP, *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*, al mismo tiempo circunscribe la obligación de aumentar porcentualmente las transferencias con relación a la tasa inflacionaria del país. *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,* el segundo y último artículo contiene la promulgación y vigencia del Acto legislativo.

Se debe recordar que el Sistema General de Participaciones fue el modelo que a partir del acto legislativo 01 del año 2001 vino a reemplazar los conceptos de situado fiscal, destinado a *financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media y la salud en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños, y su monto se «aumentaría anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado», y cada cinco años a iniciativa del Congreso, podría revisarse este porcentaje de distribución*[[4]](#footnote-4). Ya en 1993, con la Ley 60, se buscó que se transfirieran como mínimo una participación del 23% en 1994, hasta llegar al 46,5% en 2002, sin embargo, el país enfrentó dificultades que afectaron las finanzas públicas llegando a un déficit del 5,5% del PIB, lo que condujo a la modificación del año 2001.

De otra parte, las Transferencias son la forma a través de la cual los departamentos, distritos y municipios ejercen su derecho a participar de las rentas nacionales artículo 287, numeral 4 de la Constitución Política de Colombia. En ese sentido los recursos destinados del Sistema General de Participaciones a los entes territoriales, son de carácter exógeno, esto es, que son ingresos que no pertenecen al territorios sino que son transferidos por la nación al territorio con destino a las prioridades definidas en Carta Política, las que se refieren, fundamentalmente, a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de cada jurisdicción[[5]](#footnote-5).

Por tanto, en tratándose de una fuente exógena de financiación, la nación conserva autoridad frente a la destinación y a los recursos, así las cosas, existe una amplia facultad legislativa para la determinación de los recursos, e incluso de la manera como deben ser utilizados**.** Aunado a lo anterior, las transferencias giradas por la Nación a los Entes Territoriales en los últimos dos años no han tenido un incremento considerable con relación a las crecientes obligaciones sociales de los departamentos y municipios, como se observa en la tabla relacionada a continuación.

**SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Departamento** | **2016** | **2017** |
| Amazonas | 82.322.247.221 | 91.494.869.684 |
| Antioquia | 2.628.109.512.999.2 | 2.839.117.024.708 |
| Arauca | 177.275.567.979 | 197.109.097.938 |
| Atlántico | 996.157.203.132 | 1.109.782524.922 |
| Bogotá | 12.070.962.701.553 | 13.432.800.603.414.9 |
| Bolívar | 1.198.927.839.253.14 | 1.318.171.832.708 |
| Boyacá | 986.985.119.274 | 1.091.119.587.581 |
| Caldas | 452.621.239.188 | 504.183.886.938 |
| Caquetá | 326.574.855.581 | 360.404.496.212 |
| Casanare | 269.347.112.850 | 305.940.328.755 |
| Cauca | 970.549.167.298.5 | 1.078.224.530.512 |
| Cesar | 649.802.753.441 | 714.588.269.791 |
| Chocó | 482.684.060.366.5 | 543.868.865.356 |
| Córdoba | 623.881.792.517 | 689.417.757.053 |
| Cundinamarca | 1.215.551.639.107 | 1.365.931.269.561 |
| Guainía | 56.076.988.408 | 69.574.326.517 |
| Guaviare | 86.173.332.784 | 92.731.093.568 |
| Huila | 563.751.588.908 | 735.356.529.816 |
| La Guajira | 676.154.517.190 | 727.035.986.469 |
| Magdalena | 826.477.351.236 | 915.059.227.033 |
| Meta | 500.974.616.760 | 567.838.259.737 |
| Nariño | 1.105.041.982.635 | 1.230.470.096.669 |
| Norte de Santander | 765.684.738.006 | 896.507.367.311 |
| Putumayo | 268.598.044.623 | 293.216.801.253 |
| Quindío | 247.565.702.198 | 274.234.129.644 |
| Risaralda | 401.698.270.465 | 455.205.085.287 |
| San Andrés y Providencia | 34.639.209.372 | 39.135.489.251 |
| Santander | 1.109.880.878.127 | 1.235.853.981.459 |
| Sucre | 612.114.479.038 | 675.730.000.187 |
| Tolima | 795.086.887.284 | 886.375.546.675 |
| Valle del Cauca | 1.547.677.669.089 | 1.757.826.450.783 |
| Vaupés | 57.123.688.958 | 63.563.388.068 |
| Vichada | 86.876.577.926 | 96.620.617.998 |

Datos tomados del Portal de Transferencias Económicas del Ministerio de Hacienda

http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/SGP

Resumiendo**,** el Sistema General de Participaciones SGP surge con la descentralización política fiscal y administrativa de los entes territoriales y está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a los departamentos, distritos y municipios para la financiación de los servicios a su cargo. La Ley 715 de 2001 determina la distribución porcentual de las participaciones, para salud se designa el 24.5%, educación 58.5% y los de propósito general 17.0%, estos recursos no se limitan únicamente a educación, salud y saneamiento básico, sino que cubren necesidades como alimentación escolar, auxilios para los resguardos indígenas, deporte recreación, cultura, entre otras asignaciones especiales.

En la sentencia C-1154 con ponencia de la Honorable Magistrada Clara Inés Vargas Hernández del 26 de noviembre del 2008, se evidencia que los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones buscan garantizar la prestación de servicios prioritarios como la salud, la educación preescolar, primarios, secundarios y media, los servicios públicos domiciliarios, el agua potable y saneamiento así:

…“*Bajo el nuevo esquema constitucional, el Acto Legislativo No. 4 de 2007 dispuso expresamente que los recursos del SGP de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios públicos a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre”..*.

En este sentido, y entendiendo que son los entes territoriales quienes de forma directa deben atender las necesidades básicas insatisfechas de la población más pobre del país, personas que deben gozar de prioridad en la prestación de los servicios y la formulación de políticas sociales por parte del Estado; es determinante que se consolide por lo menos un mínimo de recursos para los departamentos, distritos y municipios que garantice, por un lado, los derechos constitucionales de los más pobres y, por otro , le permita a los entes territoriales con mayores cargas de pobreza y deficiente obtención de recursos propios lograr avances en desarrollo social y calidad de vida.

En consecuencia, el presente proyecto de Acto Legislativo propone garantizar un piso financiero a los departamentos, distritos y municipios de la nación, con el objeto de que estos cumplan con los fines esenciales del Estado a su cargo, máxime cuando estos montos mínimos tienen una destinación específica como la salud, la educación, el agua potable y el saneamiento básico. Aunado a lo anterior, este ingreso tendrá un aumento periódico con base al crecimiento de la inflación de los 12 meses anteriores a la aprobación de la ley del Presupuesto General de la Nación, incremento que responde a las crecientes necesidades sociales y funcionales de los territorios y que refleje una verdadera asignación más progresiva de los recursos.

Por último, cabe anotar que el proyecto de Acto Legislativo resulta pertinente por cuanto el Acto Legislativo 04 de 2007 y su reglamentación diseñó las normas de funcionamiento del SGP hasta el año 2016, año en el cual debió evaluarse la efectividad de las medidas adoptadas en 2007 y generar una nueva discusión para determinar la participación de los entes territoriales en los ingresos de la nación. Dos años después, este proyecto de Acto Legislativo activa la necesaria discusión sobre este tema y la importancia que reviste.

1. **Marco Constitucional Y Legal**

El título XIII de la Constitución política de Colombia enmarca el procedimiento, requisitos y los facultados para proponer reformas constitucionales; en ese sentido el presente proyecto de acto legislativo “Por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones”, obedece lo estipulado en el artículo 375 Constitucional en cuanto es una iniciativa de los miembros del Congreso de la República. Además el artículo 374 de la Carta, faculta al Congreso de la República para reformar la norma de normas y, por otra parte, el artículo 366 determina que *el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado* y que*, será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable;* en ese orden de ideas la iniciativa además de cumplir con los requisitos constitucionales planteados busca mejoras en el monto transferido por la Nación a las Entidades Territoriales para satisfacer en mayor proporción las necesidades insatisfechas de los colombianos y colombianas.

En el mismo sentido la ley 5 de 1992, que reglamente el funcionamiento del Congreso de la República en el capítulo séptimo establece el proceso legislativo constituyente, artículo 224, 225 y 227 y quienes pueden reformar la constitución, artículo 218, 221 y 223, así las cosas la iniciativa legislativa de modificar el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, respeta las exigencias legales y constitucionales vigentes.

**4. Proposición.**

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, de manera respetuosa proponemos a la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes dar trámite al **Informe de Ponencia Positiva para primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 046 de 2018 Cámara, “Por medio del cual se modifica Sistema General de Participaciones”,** de conformidad con el articulado propuesto por los autores.

Cordialmente,

**JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS** **JUAN FERNANDO REYES KURI**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Coordinador Ponente Coordinador

**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Ponente

**JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO INTI RAÚL ASPRILLA REYES**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Ponente

**ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Ponente

**ALVARO HERNAN PRADA ARTUNDUAGA**

Representante a la Cámara

Ponente

**Texto propuesto para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 046 de 2018 Cámara, “Por medio del cual se modifica Sistema General de Participaciones”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** 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.

**Artículo 2°.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación**.**

Cordialmente,

**JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS JUAN FERNANDO REYES KURI**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Coordinador Ponente Coordinador

**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Ponente

**JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO INTI RAÚL ASPRILLA REYES**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Ponente

**ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Ponente Ponente

**ALVARO HERNAN PRADA ARTUNDUAGA**

Representante a la Cámara

Ponente

1. Gaceta del Congreso n°. 83 del 21 de marzo de 2018 [↑](#footnote-ref-1)
2. Gaceta del Congreso n°. 204 del 03 de mayo de 2018 [↑](#footnote-ref-2)
3. Gaceta del Congreso 566 del 02 de agosto de 2018. [↑](#footnote-ref-3)
4. Contraloría General de la Nación, Efectos Redistributivos del Sistema general de Participaciones, resultados y perspectivas en los sectores de salud y educación. Pagina. 17 [↑](#footnote-ref-4)
5. Sentencia C-533 de 2005 [↑](#footnote-ref-5)