



Bogotá, 27 de agosto de 2020

Doctor

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA

Presidente

Comisión primera Constitucional

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 052 de 2020 Cámara “Por medio del cual se modifican los ingresos del 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, 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 052 de 2020 Cámara “Por medio del cual se modifican los ingresos del Sistema General de Participaciones”.

Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 052 de 2020 Cámara

“Por medio del cual se modifican los ingresos del 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, Roosevelt 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 Participaciones¹, 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 2018², 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 del 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.

También fueron presentados los Proyecto de Acto Legislativo 046 de 2018 Cámara, 341 de 2019 Cámara y 087 de 2019 Cámara, los cuales fueron aprobados en primer debate, pero fueron archivados en virtud de los artículos 224 y 225 de la Ley 5 de 1992, siendo en el primer caso aprobado en primer debate mediante acta 25 del 7 de noviembre de 2018. Ahora es propuesto por H.S. Antonio Eresmid Sanguino Páez, H.S. Pablo Catatumbo, H.S. Criselda Lobo Silva, H.S. Victoria Sandino Simanca Herrera, H.S. Jesús Alberto Castilla Salazar, H.S. Iván Cepeda Castro, H.S. Gustavo Bolívar Moreno H.R. León Fredy Muñoz Lopera, H.R. María José Pizarro Rodríguez, H.R. Wilmer Leal Pérez, H.R. César Augusto Pachón Achury, H.R. Luis Alberto Albán Urbano, H.R. Carlos Alberto Carreño Marín, H.R. Omar De Jesús Restrepo Correa, H.R. Jairo Reinaldo Cala Suárez, H.R. Carlos German Navas Talero, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. César Augusto Ortiz Zorro, H.R. Abel David Jaramillo Largo, H.R. Jorge Alberto Gómez Gallego. Se radicó para modificar el Artículo 357 Constitucional; bajo esta iniciativa se retoman y continúan los esfuerzos por dar solución a esta problemática.

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 Andres David Calle Aguas, y ponentes a los Honorables Representantes Juan Carlos Wills Ospina, Álvaro Hernán Parada Artunduaga, Alfredo

¹ Gaceta del Congreso n°. 83 del 21 de marzo de 2018

² Gaceta del Congreso n°. 204 del 03 de mayo de 2018

Rafael Deluque Zuleta, Inti Raúl Asprilla Reyes, Luis Alberto Albán Urbano, Carlos Germán Navas Talero y Ángela María Robledo Gómez 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.

2. Fundamentos de los autores.

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 sub-nacionales 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 sub-nacionales 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 1 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).

Teniendo en cuenta lo comentado, y dado que el Gobierno Nacional entrante no ha dado una solución al asunto de déficit fiscal territorial, ausencia de recursos en las entidades territoriales y disminución progresiva y prolongada del Sistema General de Participaciones, en esta oportunidad se insiste en la iniciativa que se ha venido gestando y que busca que departamentos, distritos y municipios cuenten con los recursos mínimos para cumplir sus funciones.

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 establece la forma de calcular los recursos a transferir a las entidades territoriales, disposición que ha sido modificada en tres oportunidades desde su entrada en vigencia, por medio del Acto Legislativo 01 de 1995, el Acto Legislativo 01 de 2002 y, finalmente, el Acto Legislativo 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 formulas 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.

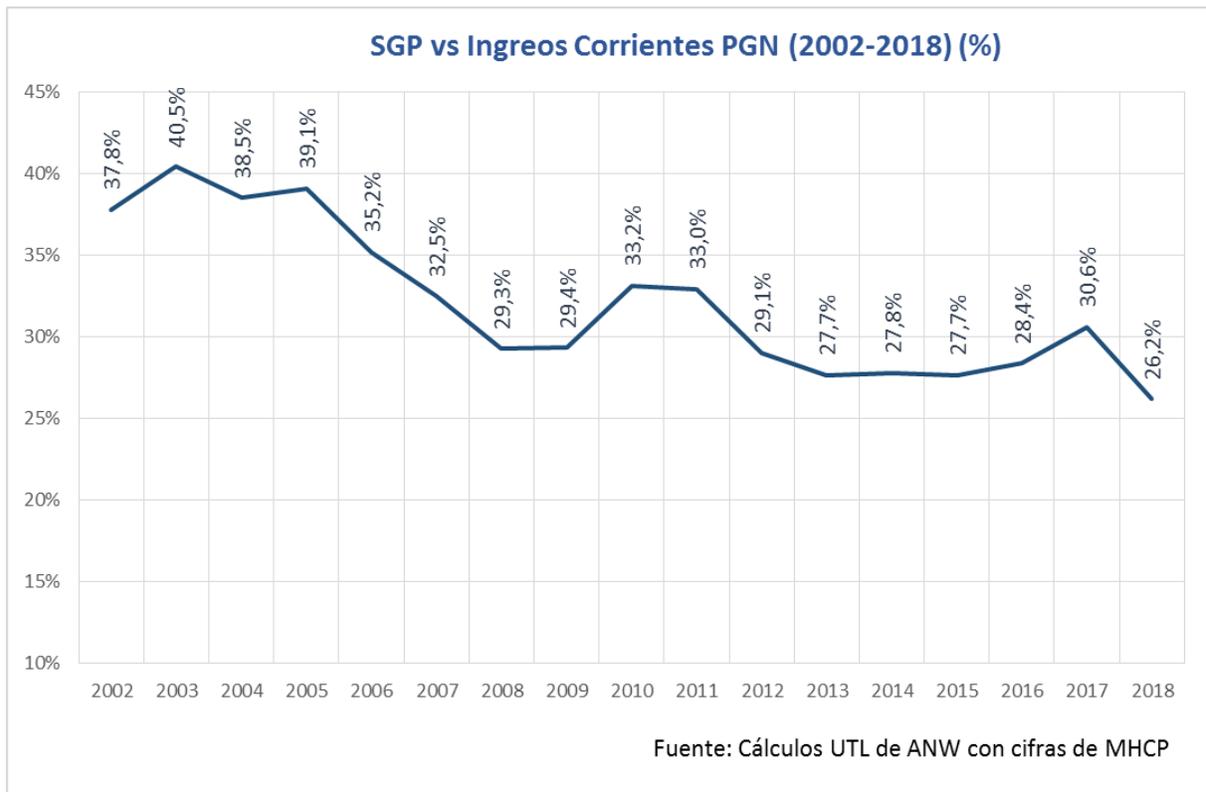
De esta forma, el presente Proyecto de Acto Legislativo contempla la obligación de garantizar unos montos mínimos y un flujo continuo de los recursos del Sistema General de Participaciones, poniendo un tope mínimo e impidiendo que se reduzca el monto a transferir año a año por causas de la inflación.

En este sentido, se propone establecer: **(1)** un mínimo de treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación para el Sistema General de Participaciones, y **(2)**, adicionalmente, que estos recursos no puedan 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.

Lo expuesto cobra sentido teniendo en cuenta que, en los últimos Proyectos de Ley de Presupuesto aprobados para la vigencia fiscal del año 2018, 2019 y 2020, los ingresos corrientes de la nación no aumentan de manera significativa, por lo tanto, tampoco lo hace el SGP.

Durante los últimos años el Sistema General de Participaciones paso de tener unas apropiaciones de \$41,3 billones en 2019 a \$43,8 billones, esto es, un aumento de \$2,6 billones que equivale a un incremento de 6,3%, aun así, **supone un porcentaje de 27.4 de los ingresos corrientes de la nación.**

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. En efecto, mientras que el 2017 esta participación fue del 30.6%, para 2018 quedó en 26.2% y para el año 2019 y 2020 de 27.5%, los valores más bajos por lo menos en los últimos 17 años como se muestra en la siguiente gráfica:



Con base en la gráfica anterior, puede observarse como dotar al Sistema General de Participaciones con unos recursos mínimos del 35% de los ingresos corrientes de la nación, es una iniciativa valida, teniendo en cuenta que en los años 2002 a 2006 el monto destinado a este asunto fue más de esta cifra, siendo incluso del 40,5% para el año 2003.

Considerando esto, tomando en cuenta datos del DNP³, para 2018 los recursos del SGP que se distribuyen entre los departamentos y sus respectivos municipios son los que se muestran en la Tabla 1, posteriormente se evidenciará como quedarían estos valores con la modificación constitucional propuesta, considerando valores del año 2018 que deberían indexarse.

**Tabla 1.
Distribución actual del SGP entre departamentos y municipios (2018)**

³ Los datos totales de la distribución equivalente a las doce doceavas del SGP para 2018 que reporta el DNP (\$35,25 billones) son inferiores a lo reportado por el Ministerio de Hacienda como recursos totales disponibles para el mismo año (\$36,7 billones).

Departamento	Miles de millones de pesos			TOTAL
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	
AMAZONAS	78	30		108
ANTIOQUIA	1,132	2,642		3,774
ARAUCA	162	118		280
ATLÁNTICO	299	1,332		1,631
BOGOTÁ D.C.	24	2,703		2,726
BOLÍVAR	596	1,279		1,875
BOYACA	506	840		1,346
CALDAS	278	394		673
CAQUETÁ	188	290		478
CASANARE	151	241		392
CAUCA	701	748		1,449
CESAR	369	669		1,038
CHOCÓ	273	425		697
CORDOBA	663	1,086		1,749
CUNDINAMARCA	643	1,087		1,730
GUAINÍA	67	20		87
GUAVIARE	67	50		117
HUILA	347	664		1,011
LA GUAJIRA	268	759		1,027
MAGDALENA	495	811		1,306
META	235	523		758
NARIÑO	544	1,119		1,663
NORTE DE SANTANDER	480	803		1,283
PUTUMAYO	239	161		400
QUINDÍO	132	236		368
RISARALDA	146	455		601
SAN ANDRÉS Y PROV.	34	16		50
SANTANDER	487	1,111		1,598
SUCRE	404	575		979
TOLIMA	479	680		1,159
VALLE DEL CAUCA	495	2,118		2,613
VAUPÉS	50	29		79
VICHADA	57	58		115
FONSAET			88	88
Total general	11,088	24,073	88	35,250

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP

Visto lo anterior, el Proyecto de Acto Legislativo establece que “en ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa de inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación”. Para ilustrar el efecto de esta propuesta sobre los ingresos de los entes territoriales, la Tabla 2 muestra cómo hubiese sido la distribución del SGP si sus recursos se hubiesen incrementado al menos en la tasa de inflación de 2017 del 4,09 %.

Tabla 2.
Distribución del SGP entre departamentos y municipios aplicando un crecimiento igual a la inflación

Departamento	Miles de millones de pesos				
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	TOTAL	Incremento
AMAZONAS	81	31		112	4
ANTIOQUIA	1,174	2,738		3,912	138
ARAUCA	168	122		291	10
ATLÁNTICO	310	1,381		1,691	60
BOGOTÁ D.C.	24	2,801		2,826	100
BOLÍVAR	617	1,326		1,944	69
BOYACA	524	871		1,395	49
CALDAS	288	409		697	25
CAQUETÁ	195	300		496	17
CASANARE	156	250		407	14
CAUCA	726	776		1,502	53
CESAR	383	693		1,076	38
CHOCÓ	283	440		723	26
CORDOBA	687	1,126		1,813	64
CUNDINAMARCA	667	1,126		1,793	63
GUAINIÁ	70	20		90	3
GUAVIARE	70	52		122	4
HUILA	360	688		1,048	37
LA GUAJIRA	278	787		1,064	38
MAGDALENA	513	841		1,354	48
META	243	543		786	28
NARIÑO	564	1,160		1,724	61
NORTE DE SANTANDER	497	833		1,330	47
PUTUMAYO	247	167		414	15
QUINDÍO	137	244		381	13
RISARALDA	151	472		623	22
SAN ANDRÉS Y PROV.	35	17		51	2
SANTANDER	504	1,152		1,656	58
SUCRE	419	596		1,015	36
TOLIMA	496	705		1,201	42
VALLE DEL CAUCA	513	2,196		2,708	96
VAUPÉS	52	30		82	3
VICHADA	59	61		120	4
FONSAET			91	91	3
Total general	11,494	24,954	91	36,539	1,289

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP

Ahora bien, si se hubiese aplicado la propuesta de que el Sistema General de Participaciones “será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación”, para 2018 los ingresos por este concepto de los entes territoriales hubieran sido como se muestra en la Tabla 3, con un incremento de 11,8 billones sobre la situación actual.

Tabla 3.
Distribución del SGP entre departamentos y municipios aplicando la propuesta de que sea mínimo el 35 % de los ingresos corrientes de la Nación

Departamento	Miles de millones de pesos				
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	TOTAL	Incremento
AMAZONAS	104	40		145	36
ANTIOQUIA	1,512	3,527		5,039	1,265
ARAUCA	217	157		374	94
ATLANTICO	400	1,778		2,178	546
BOGOTA	31	3,608		3,639	913
BOLIVAR	795	1,708		2,503	628
BOYACA	675	1,122		1,797	451
CALDAS	372	526		898	225
CAQUETA	252	387		639	160
CASANARE	201	322		524	131
CAUCA	935	999		1,934	485
CESAR	493	893		1,385	348
CHOCO	364	567		931	234
CORDOBA	885	1,450		2,335	586
CUNDINAMARCA	859	1,451		2,310	580
GUA INIA	90	26		116	29
GUA VIARE	90	67		157	39
HUILA	463	886		1,350	339
LA GUAJIRA	357	1,013		1,371	344
MAGDALENA	661	1,083		1,744	438
META	313	699		1,012	254
NARIÑO	726	1,494		2,220	557
NORTE DE SANTANDER	641	1,073		1,713	430
PUTUMAYO	319	215		533	134
QUINDÍO	177	315		491	123
RISARALDA	195	608		802	201
SAN ANDRÉS Y PROV.	45	21		66	17
SANTANDER	650	1,483		2,133	535
SUCRE	540	767		1,307	328
TOLIMA	639	908		1,547	388
VALLE DEL CAUCA	660	2,828		3,488	875
VAUPÉS	67	39		106	26
VICHADA	76	78		154	39
FONSAET			118	118	30
Total general	14,803	32,139	118	47,060	11,810

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP

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

Artículo actual	Modificación propuesta al inciso primero del artículo 357 de la C.P.
ARTICULO 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará	ARTICULO 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios será mínimo el

<p>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>(...)</p>	<p>treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación. Los recursos del Sistema General de Participaciones se incrementarán 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.</p> <p>(...)</p>
---	--

En términos concretos, si los recursos del SGP para el año 2020 fueron de 43.8 billones de pesos, con el cambio del Acto Legislativo y el monto mínimo del 35% de los ICN, esta suma ascendería a 55.7 billones de pesos, un adicional de 12.1 billones de pesos que administrarían las entidades territoriales de manera directa, y no la nación.

Como indica el artículo 356 de la Constitución Política, “*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, migración venezolana y ahora Covid 19 y efectos de la pandemia, 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, más población migrante y contagios y muertes por Covid, viendo deterioradas gravemente la prestación de los servicios fundamentales como la educación, la salud, y saneamiento básico, entre otros.

El “Acuerdo 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 sub-nacionales 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.

Debe tenerse en cuenta que esta situación ya se viene presentando desde hace tiempo, y las entidades territoriales están quedando sin recursos para cumplir sus obligaciones, por lo cual, además de restarle recursos, incluso se están tomando dineros del Fondo de Pensiones Territoriales - FONPET para cubrir otros gastos, ocasionando y problema de déficit pensional en vigencias siguientes.

Puede observarse como en la ley de presupuesto del año 2018 (Ley 1873 de 2017) se tuvo que tomar dinero de los recursos del FONPET para garantizar el pago de gastos de educación, tal como indica el artículo 105 del cuerpo normativo, situación similar que ocurrió con la vigencia del año 2019 (Ley 1940 de 2018) como se muestra en seguida:

“Artículo 105. Para garantizar el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales, durante la presente vigencia fiscal el Gobierno nacional podrá utilizar de manera temporal los recursos del Sistema General de Participaciones con destino al Fonpet hasta por la suma de \$1.063.199.156.620 para ser destinados al Sistema General de Participaciones del sector Educación.

Estos recursos serán reintegrados a la cuenta del Fonpet en las dos (2) vigencias fiscales subsiguientes.”

“ARTÍCULO 109. Para garantizar el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales, durante la presente vigencia fiscal el Gobierno nacional podrá utilizar de manera temporal los recursos del Sistema General de Participaciones con destino al Fonpet hasta por la suma de \$492 mil millones para ser destinados al Sistema General de Participaciones del sector Educación. El saldo de \$700 mil millones se destinará al financiamiento del aseguramiento del régimen subsidiado en salud.”

Del mismo modo, el artículo 110 de la Ley de presupuesto del año 2020 Ley 2008. Se transfieren 970 mil millones del FONPET, para completar el SGP en lo que tiene que ver con los recursos para educación.

Por consiguiente, y recalcando que el Gobierno Nacional no ha enfrentado este problema, considerando que las entidades territoriales no tienen recursos para cumplir sus obligaciones, y por el contrario se les restan recursos y se asaltan sus ahorros, es necesario recordar lo que el artículo 356 de la Constitución Nacional afirma, y que solo se pueden desconcentrar funciones con el respectivo respaldo presupuestal.

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 necesidad imperiosa de realizar una transición exitosa hacia el posconflicto, así, debe propenderse por el aumento de sus recursos y no su limitación paulatina.

Con base en todo lo visto, es clara la reducción de recursos para las entidades territoriales, lo cual aumentará por la caída inminente de los ICN, también es claro la asunción de diferentes obligaciones como es el caso actual del coronavirus, el cual va aunado a una reducción en el recaudo de sus propios recursos, lo que da como resultado la tarea imposible de cumplir más responsabilidades con muchos menos recursos.

Es importante destacar que el Gobierno Nacional no ha sido clemente con esta situación, que por el contrario el FOME continuó tomando recursos del FONPET, y que los Decretos Legislativos 461, 512 y 678 no han dado mayores recursos a las entidades territoriales para atender la pandemia y sus efectos, sino que únicamente les ha facultado a cambiar el destino de algunas rentas, lo que crea déficit en otros campos y provoca que en la actualidad, varios municipios e incluso departamentos deban declararse en quiebra sin siquiera poder asumir sus gastos de funcionamiento.

Impacto fiscal.

De conformidad con lo presentado, pero específicamente con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa, de llegar a existir, se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar, no obstante, el presente proyecto de ley no crea gastos de funcionamiento o inversión específicos, por el contrario lo que se hace es balancear los mismos recursos entre la nación y las entidades territoriales.

Teniendo en cuenta lo anterior, es relevante mencionar que una vez promulgado el Acto Legislativo, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento, además se debe tener en cuenta como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el

impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.”

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las normas que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo

de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo. (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la viabilidad financiera de la propuesta que se estudia, siendo un asunto de persuasión y racionalidad legislativa, no de prohibición o veto.

Finalmente, se debe tener en cuenta y **se reitera que el proyecto de ley no representa esfuerzo fiscal significativo, pues la medida consiste en redistribuir los mismos recursos y obligaciones entre la Nación y las entidades territoriales**, dándole vigor y sustento al artículo 1 de la Constitución Política de Colombia de Colombia.

De tal modo, al contrario de causar un impacto fiscal negativo, la promoción y aplicación de esta ley provoca mayores beneficios para el Estado y la sociedad, los cuales se representan en una descentralización real de funciones, competencias y recursos para las entidades territoriales, a las cuales se les deberá asistir y capacitar técnicamente para lograr la finalidad propuesta.

3. 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. Finalmente, con relación al impacto fiscal la sentencia C-625 de 2010 y el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite el aval del gobierno para los proyectos de ley, mas no hay referencia de tal requisito para los proyectos de acto legislativo.

4. Proposición.

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, de manera respetuosa proponemos en consideración de la Honorable Cámara de Representantes dar primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes al Proyecto de Acto Legislativo 052 de 2019 Cámara "Por medio del cual se modifican los ingresos del Sistema General de Participaciones".

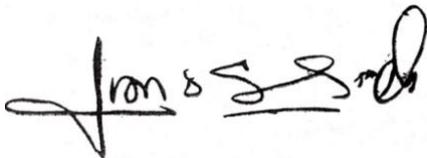
Cordialmente,



JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador



ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador



JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Representante a la Cámara
Ponente

ALVARO HERNAN PRADA ARTUNDUAGA
Representante a la Cámara
Ponente



ALFREDO RAFAEL DELUQUE
Representante a la Cámara
Ponente



INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara
Ponente



LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Ponente



CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara
Ponente



ÁNGELA MARÍA ROBLEDO
Representante a la Cámara
Ponente

**Texto propuesto para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 052
de 2019 Cámara "Por medio del cual se modifican los ingresos del
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:

ARTICULO 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. Los recursos del Sistema General de Participaciones se incrementarán 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.

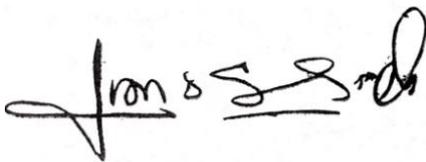
Cordialmente,



JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador



ANDRES DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador



JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Representante a la Cámara
Ponente

ALVARO HERNAN PRADA ARTUNDUAGA
Representante a la Cámara
Ponente



ALFREDO RAFAEL DELUQUE
Representante a la Cámara
Ponente



INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara
Ponente



LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Ponente



CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara
Ponente



ÁNGELA MARÍA ROBLEDO
Representante a la Cámara
Ponente