Bogotá, D.C., agosto 8 de 2021

Doctor

**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de representantes

**Asunto:** informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 051 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se modifican los ingresos del Sistema General de Participaciones”.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa directiva de la Comisión primera de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ta de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primera debate en primera vuelta el proyecto de Acto Legislativo No. 051 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se modifican los ingresos del Sistema General de Participaciones”.*

Cordialmente,

**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**

Representante a la Cámara

Valle del Cauca

Partido Comunes

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 051 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS INGRESOS AL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES”**

El informe a continuación está compuesto de los siguientes elementos:

1. **Antecedentes y trámite de la iniciativa.**
2. **Objeto del proyecto de Acto Legislativo**
3. **Problemas que busca resolver.**
4. **Contexto Normativo.**
5. **Conflictos de Interés.**
6. **Proposición.**
7. **Texto propuesto para primer debate.**
8. **ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El proyecto de acto legislativo en consideración fue radicado el 20 de julio de 2021 por los congresistas Gustavo Petro Urrego, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Iván Cepeda Castro, Wilson Arias Castillo, Julián Gallo Cubillos, Aida Yolanda Avella Esquivel, Pablo Catatumbo Torres Victoria León Fredy Muñoz Lopera, María José Pizarro Rodríguez, Wilmer Leal Pérez, Fabián Díaz Plata, César Augusto Ortiz Zorro, David Ricardo Racero Mayorca, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Abel David Jaramillo Largo y Carlos Alberto Carreño Marín.

Es importante tener en cuenta que este Proyecto de Acto Legislativo fue presentado en diversas ocasiones. La primera versión fue presentada por el Senador Navarro Wolff en el segundo semestre del año 2017, sin embargo, por trámite legislativo el Proyecto fue archivado y se volvió a presentar en marzo del año 2018, fue aprobado en Comisión Primera de Senado, posteriormente en Plenaria de Senado, luego en Comisión Primera de la Cámara de Representantes, sin embargo, en Plenaria de la Cámara de Representantes cuando se surtía el cuarto debate de su trámite legislativo fue votado negativamente y por ende fue archivado.

Adicionalmente, el 26 de julio de 2018, en febrero del año 2019 y en julio del mismo año fue presentada tal iniciativa por parte del H.R. León Fredy Muñoz Lopera, junto con la bancada del partido Alianza Verde, al igual que otros congresistas de diferentes partidos políticos. Tal Proyecto de Acto Legislativo fue el 046 de 2018 Cámara y el 341 de 2019 Cámara, 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.

1. **OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

El Proyecto de Acto Legislativo busca garantizar unos montos y un flujo continuo de los recursos del Sistema General de Participaciones a las entidades territoriales, poniendo un tope mínimo e impidiendo que se reduzca el monto a transferir año a año por causas de la inflación.

En este sentido, 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 (SGP), y (2), adicionalmente, que estos recursos no puedan crecer en 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.

1. **PROBLEMA QUE BUSCA RESOLVER**

La Constitución Política de Colombia de 1991 buscaba resolver uno de los problemas estructurales del Estado Colombiano y era el reconocimiento de la diversidad cultural, histórica, económica y política que se presenta en sus territorios. La excesiva visión centralista, heredera de la “Regeneración” de Rafael Núñez y la constitución de 1886, impedía el reconocimiento del Estado en los territorios y generaba procesos de ausencia de legitimidad y representatividad de estas en las instancias definitorias del poder nacional.

Es en este sentido es que se crean diversas herramientas para la descentralización como el fortalecimiento de las entidades territoriales, aclarando y definiendo competencias de acuerdo a sus capacidades, mayor autonomía económica y la ratificación de elecciones locales para alcaldías y gobernaciones.

Este ideario de descentralización ha estado restringido porque la autonomía económica de las entidades territoriales ha estado limitada y en muchos casos afectada con la reducción del presupuesto en el marco del Sistema General de Participación, que es la asignación que, dentro del Presupuesto General de la Nación, se le realiza a los territorios. Esto ha llevado a procesos de desconcentración más que de descentralización[[1]](#footnote-1).

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 fórmulas empleadas para calcular su magnitud y su reparto han sido modificadas y han provocado un menoscabo en las finanzas territoriales, ampliamente dependientes de las transferencias del Gobierno Nacional.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Año** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** |
| **PGN Ingresos corrientes** | 119.2 | 139.9 | 144.7 | 159,3 | 154.2 |
| **Sistema General de Participación** | 35.9 | 37.1 | 41.1 | 43.8 | 47.7 |
| **Porcentaje de los INC (%)** | 30,1 | 26,5 | 28,4 | 27,5 | 30,9 |

\*Tabla recuperada del proyecto original a partir de cifras del DNP. Cifras en billones de pesos.

La disminución en la participación de los Ingresos Corrientes de la Nación contenidos en el Sistema General de Participaciones ha sido constante, y se ha mantenido debajo del 31% para un 30,9% actualmente, además basada sobre unos ingresos corrientes en donde se espera que los recursos tributarios y otros disminuyan a causa de la pandemia y recesión económica, es decir los ingresos corrientes para la vigencia 2021 están sobreestimados.

Durante los últimos años el Sistema General de Participaciones pasó de tener unas apropiaciones de $41,1 billones en 2019 a aumentar tan solo $47.7 billones en 2021, lo que indica que a pesar de los diferentes aumentos y necesidades de los departamentos y municipios en atención a la pandemia, salud, reactivación económica, y cambio climático, entre otros, no se han entregado los respectivos recursos adicionales para asumir tales propósitos, en contraposición al mandato del artículo 356 constitucional: *“No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.”*

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.

1. **CONTEXTO NORMATIVO**

El proyecto busca corregir esta situación de inequidad y de restricción en el proceso de descentralización imponiendo un tope mínimo de recursos y a su vez un aumento mínimo del Sistema General de Participaciones modificando el artículo 357 de la Constitución, así:

|  |  |
| --- | --- |
| **Artículo actual** | **Modificación propuesta por el Proyecto de Acto Legislativo 051 de 2021 Cámara** |
| **ARTICULO 357.**El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.  (…) | **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 de inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del presupuesto general de la nación.**  (…) |

En términos concretos, si los recursos del SGP para el año 2020 fueron de 44.3 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 billones de pesos que administrarían las entidades territoriales de manera directa.

1. **CONFLICTOS DE INTERES**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Acto Legislativo podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, que tengan relaciones de parentesco con las autoridades administrativas de las entidades territoriales que administren recursos del Sistema General de Participación.

Así mismo es importante tomar en cuenta lo señalado por el Consejo de Estado (2019):

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019[[2]](#footnote-2):

*“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

*a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

*c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

Finalmente, los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

1. **PROPOSICIÓN**

En consideración a los argumentos anteriormente expuestos, me permito presentar **PONENCIA POSITIVA** y solicitarle a los Honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar PRIMER DEBATE al Proyecto de Acto Legislativo No. 051 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se modifican los ingresos del Sistema General de Participaciones”.*

Cordialmente,

**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**

Representante a la Cámara

Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 051 DE 2021 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 de 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,

**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**

Representante a la Cámara

Ponente

1. *“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”.*  Citada en el proyecto de ley. Sentencia C-496 de 1998 Ver en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-496-98.htm> [↑](#footnote-ref-1)
2. Ley 2003 de 2019. <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2003_2019.html> [↑](#footnote-ref-2)