



Doctor

**GABRIEL SANTOS**

Presidente

Comisión primera Constitucional

Cámara de Representantes

**Referencia:** Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 341 de 2019 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, 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 341 de 2019 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, fundamentos de los autores, consideraciones de los ponentes, el marco constitucional y legal de la iniciativa, articulado aprobado en primer debate, las modificaciones propuestas, la proposición y el articulado.

**Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 341 de 2019 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, 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 Participaciones*<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup>, 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 2018 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*<sup>3</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Gaceta del Congreso n°. 83 del 21 de marzo de 2018

<sup>2</sup> Gaceta del Congreso n°. 204 del 03 de mayo de 2018

<sup>3</sup> Gaceta del Congreso 566 del 02 de agosto de 2018.



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.

Se solicitó concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público del cual se obtuvo como respuesta que una vez estudiado por las respectivas direcciones del Ministerio que tengan competencia en el tema se remitirá al Congreso de la República. Así las cosas se solicitó a la mesa directiva aprobar la convocatoria para la audiencia pública para que se escuchara a los interesados, así como a los representantes de gobierno que enriquezcan con sus conceptos el acto legislativo, se invitó al Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ministra de Educación Nacional de Colombia, Ministro de Salud y Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, Federación Nacional de Departamentos y Federación Colombiana de Municipios, la audiencia se programó para el 30 de octubre de la anualidad, sin embargo, en busca de cumplir con los tiempos constitucionales se solicitó a la mesa directiva poner a consideración de los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes aplazar la audiencia pública y rendir ponencia.

La ponencia para primer debate fue radicada el 23 de octubre de la anualidad, anunciado el 24 de octubre para ser debatido el día 30 de octubre de 2018. Aun cuando estaba en el orden del día el proyecto de acto legislativo no pudo ser debatido debido al alto número de proyectos de actos legislativos y proyectos de ley anunciados en la comisión. Fue anunciado para el 06 de noviembre de 2018 no se logró el debate, se anunció en el segundo punto del orden de día del 07 de noviembre de 2018 día en el cual se debatió y fue aprobado sin proposiciones de modificación.

## **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).

Cabe resaltar que este Proyecto de Acto Legislativo fue presentado en dos (2) ocasiones por el Senador Antonio Navarro Wolff. En la primera oportunidad lo presento en el segundo semestre del año 2017, sin embargo, por trámite legislativo el Proyecto fue archivado y se volvió a presentar en marzo del presente 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.

Teniendo en cuenta lo comentado, y dado que el Gobierno Nacional saliente y entrante no han dado una solución al asunto de déficit fiscal, 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 lideró el Senador Navarro Wolff a quien se le agradece el trabajo realizado, el cual se retoma y continúa.

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.

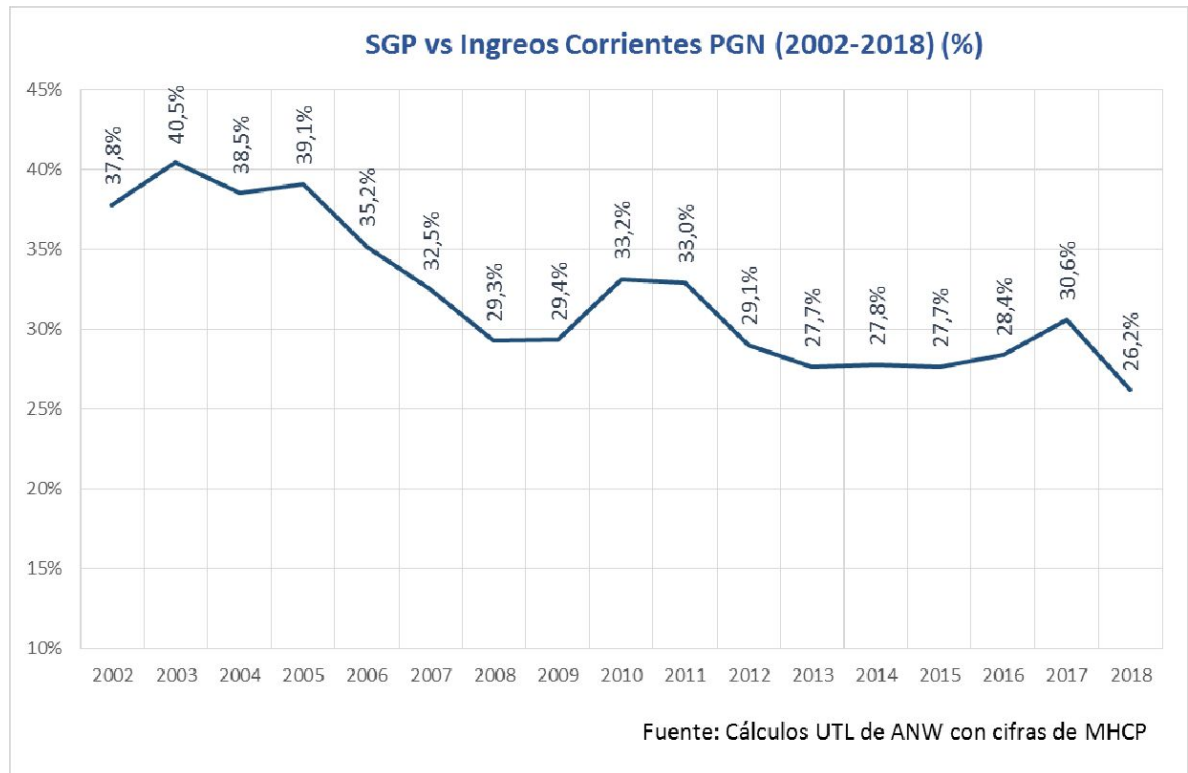
Considerando lo indicado, el artículo 357 de la Carta Política de 1991 establece la forma de calcular los recursos a transferir a las entidades territoriales, disposición que ha sido modificada en tres oportunidades desde su entrada en vigencia, por medio del Acto Legislativo 01 de 1995, el Acto Legislativo 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 de estos recursos e impidiendo que se reduzca el mismo 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 el último Proyecto de Ley de Presupuesto aprobado para la vigencia fiscal del año 2018, se estableció que el Sistema General de Participaciones aumentara de treinta y seis punto cinco billones de pesos (\$ 36.5 billones) del año 2017 a treinta y seis punto siete billones de pesos (\$ 36.7 billones) para el año 2018. Esto significa un aumento de tal solo el cero punto cincuenta y cuatro por ciento (0.54%), cuando la inflación al terminar el año 2017, al presentar ese proyecto de ley, fue de cuatro punto uno por ciento (4.1%), es decir, el Sistema General de Participaciones está perdiendo valor adquisitivo en razón a la inflación.

De esta forma, no se considera admisible que, en términos reales los recursos del Sistema General de Participaciones estén disminuyendo, en términos absolutos en un tres punto cuatro por ciento (3.4%) cuando las necesidades y exigencias de las regiones son cada vez más crecientes. Por otra parte, en términos relativos este comportamiento se expresa también en la pérdida de participación del Sistema General de Participaciones dentro del Presupuesto General de la Nación. Pérdida que se viene presentando de manera tendencial en los últimos años y que se acentúa aún más en el último año. En efecto, mientras que el 2017 esta participación fue del 30.6%, para 2018 quedó en 26.2%, el valor más bajo 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 válida, 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 DNP<sup>4</sup>, 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.

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

<sup>4</sup> 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).

Miles de millones de pesos					
Departamento	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
BOYACÁ	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
<b>Total general</b>	<b>11,494</b>	<b>24,954</b>	<b>91</b>	<b>36,539</b>	<b>1,289</b>

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
CUN DINAMARCA	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
<b>Total general</b>	<b>14,803</b>	<b>32,139</b>	<b>118</b>	<b>47,060</b>	<b>11,810</b>

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.

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 las obligaciones de las entidades territoriales han aumentado sin la previa dotación de los recursos necesarios para afrontar las nuevas necesidades surgentes. Estos hechos conllevan a un mayor empobrecimiento de las regiones, especialmente de aquellas que tienen mayores responsabilidades en el Proceso de Paz, y una menor financiación para cumplir sus fines, viendo deterioradas gravemente la prestación de los servicios fundamentales como la educación, la salud, y saneamiento básico, entre otros<sup>5</sup>.

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.

Por consiguiente, y recalcando que el Gobierno Nacional no ha enfrentado este problema, 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.

---

<sup>5</sup> Debe tenerse en cuenta que esta situación ya se viene presentando en la actualidad, 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:

*“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.”*

### 3. Consideraciones de los ponentes

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*<sup>6</sup>. 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,

---

<sup>6</sup> Contraloría General de la Nación, Efectos Redistributivos del Sistema general de Participaciones, resultados y perspectivas en los sectores de salud y educación. Pagina. 17

fundamentalmente, a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de cada jurisdicción<sup>7</sup>.

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.

**Tabla 4**  
**SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES**

<b>Departamento</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
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

<sup>7</sup> Sentencia C-533 de 2005

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”...*

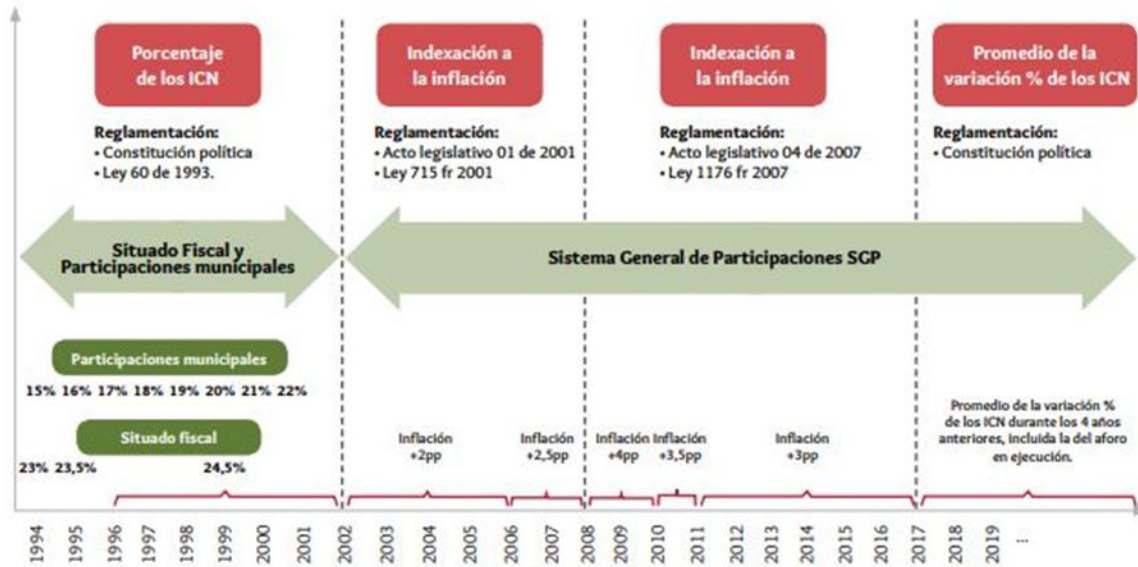
En este sentido, y entendiendo que son los entes territoriales quienes de forma directa deben atender las necesidades básicas insatisfechas de la población más pobre del país, personas que deben gozar de prioridad en la prestación de los servicios y la formulación de políticas sociales por parte del 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.

Se debe 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 para los territorios que el gobierno central transfiera por lo menos un 35% de los Ingresos Corrientes de la Nación a las entidades territoriales.

Se encontró en la web un esquema que muestra las reformas al Sistema General de Participaciones así:

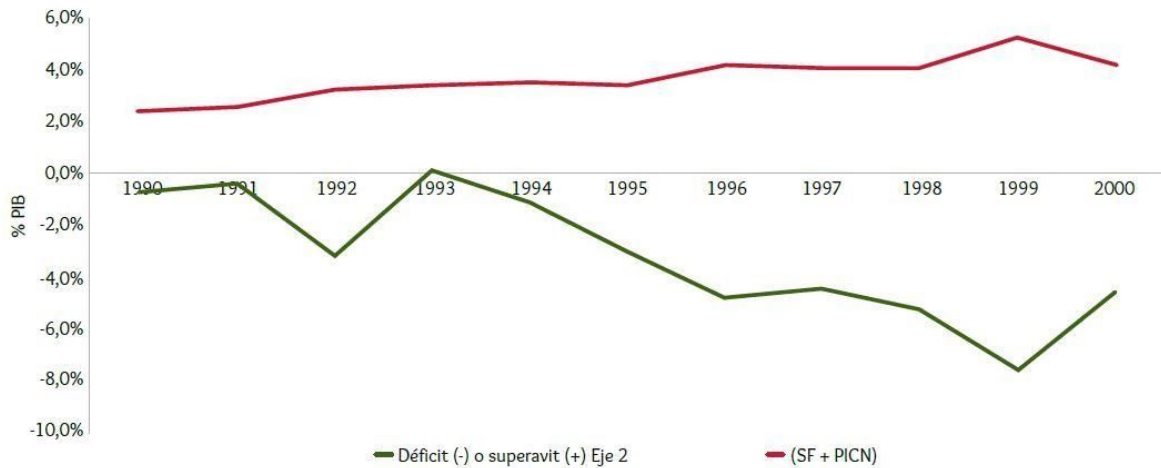
**Gráfico 1.** Evolución de la Indexación Histórica de las Transferencias Territoriales en Colombia 1994-2019.



**Fuente.** Bonet, J., & Pérez, G. J. (2016). Cambios recientes y perspectivas del Sistema General de Participaciones. En *Economía Colombiana*. Edición 347. Septiembre. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/640121/REC-347-Interactivo.pdf/d522c70c-61fb-47e7-821c-4a8ae96b2323>

De otra parte, se encontró que el Banco de la República publica un esquema donde se justifica la reforma constitucional del 2001, en razón a la inestabilidad del comportamiento de la economía (Contreras, 2016):

**Gráfico 2.** Transferencias y déficit del Gobierno Central.



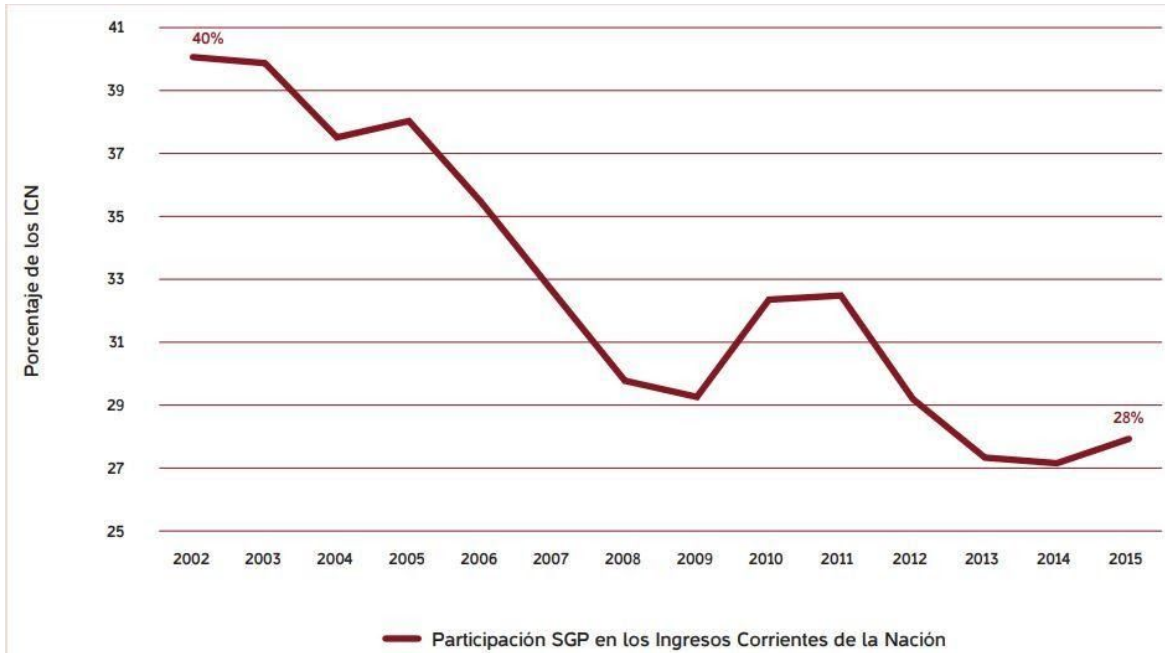
**Fuente.** Banco de la República y Hernández (2004).

En esta reforma se dejó el parágrafo 3 así “Al finalizar el periodo de transición, el porcentaje de los ICN destinados para el SGP será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en 2001. La ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este parágrafo”. En 2001, la transferencia por concepto del Sistema General de Participaciones correspondía a 46.5%. Sin embargo, el proyecto de Acto legislativo 04/2007 eliminó esta obligación, evitando que el Gobierno Central tuviera que girar más de dos puntos del PIB adicionales por concepto de SGP a partir de 2009 (Contreras, 2016).

La Contraloría General de la Nación publicó el libro “Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones, resultados y perspectivas en los sectores de salud y educación”, allí se esquematizó la evolución de las transferencias.



**Gráfico 3.** Evolución relativa de los ingresos Corrientes de la nación respecto a las transferencias del SGP 2002-2015.

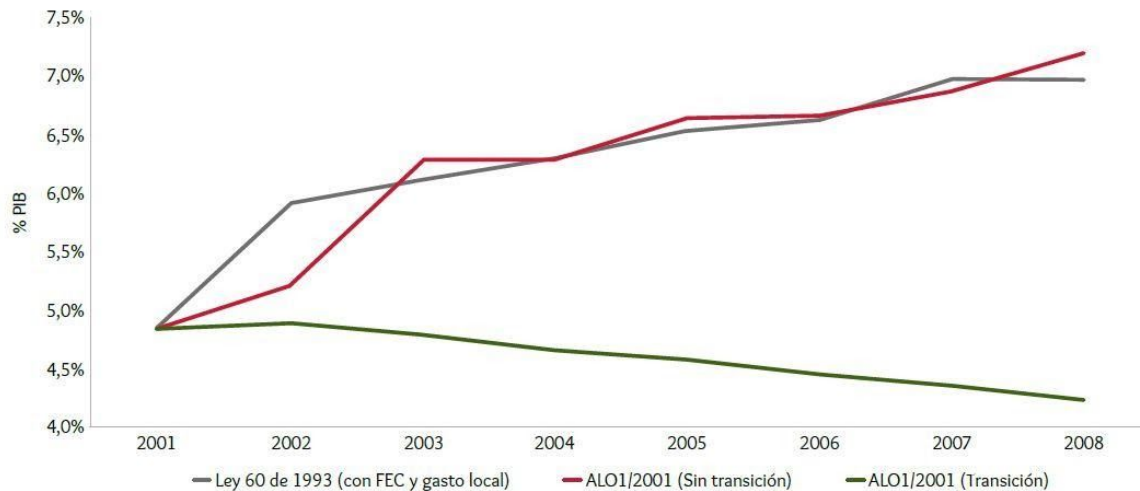


**Fuente.** Contraloría General de la República (2017).

Entonces la participación del SGP en los ICN ha disminuido considerablemente en la última década, la Nación pasó de transferir un 40% de los ICN en 2002 a un 28% en 2015, con lo que le quedó un margen adicional de recursos importante para cubrir otras necesidades (Contraloría, 2017).

Así mismo Contreras (2016) describe la evolución del SGP en Colombia para identificar el efecto fiscal sobre las finanzas nacionales y territoriales que tuvieron y tendrán las reformas constitucionales 01/2011 y 04/2007, encontrando que:

**Gráfico 4.** Acto Legislativo 01/2001 y su efecto sobre el SGP.



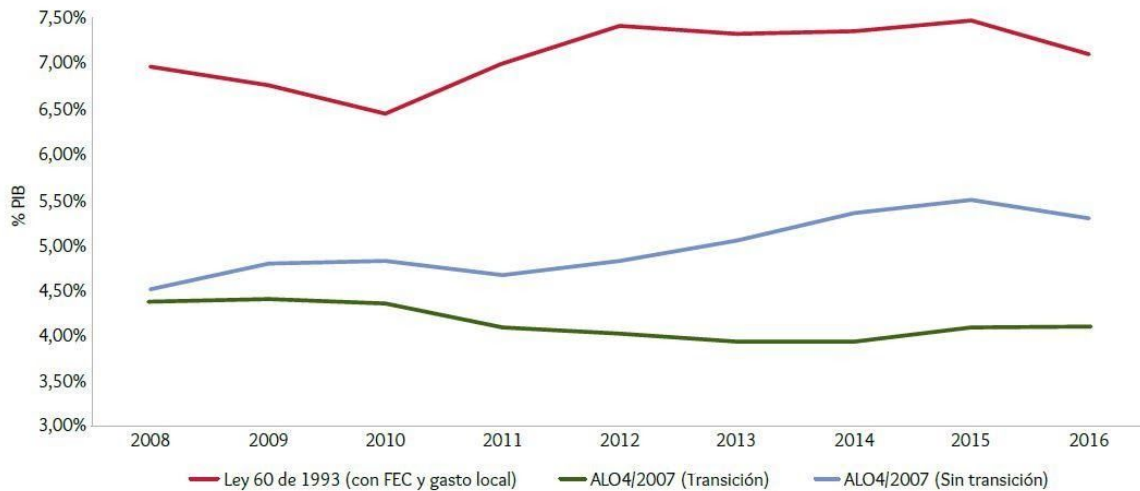
**Fuente.** Contreras (2016) a partir del DANE, MFMP varios años, Cálculos CGR-CDEFP-DEM

Línea Ley 60 de 1993 (con FEC y gasto local): supone la inexistencia del Acto Legislativo 01/2001. Bajo este escenario hipotético, las transferencias territoriales hubieran aumentado desde el 4.9% del PIB en 2001 hasta el 7% del PIB en 2008.

Línea AL 01/2001 (sin transición): supone la expedición del Acto Legislativo 01/2001, pero sin periodo de transición. Es decir que aplica la fórmula establecida constitucionalmente: el SGP se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ICN durante los cuatro (4) años anteriores. Bajo este escenario hipotético, el SGP también hubiera aumentado desde el 4.9% del PIB en 2001 hasta el 7.2% en 2008.

Línea AL01/2001 (Transición): corresponde a lo distribuido realmente con el Acto Legislativo 01/2001. Bajo este escenario real, la participación del SGP sobre el PIB pasó de 4.9% en 2002 a 4.2% en 2008; es decir, una caída de 0.7 puntos del PIB.

**Gráfico 5. Acto Legislativo 04/2007 y su efecto sobre el SGP.**



**Fuente.** Contreras (2016) a partir del DANE, MFMP varios años, Cálculos CGR-CDEFP-DEM<sup>8</sup>

La nueva enmienda permitió nuevos ahorros para el Gobierno Central, puesto que:

1. Eliminó la obligación de regresar a los niveles del SGP girados en 2001 (46.5% de los ICN).
2. Estableció un nuevo periodo de transición en lugar de comenzar a aplicar la nueva regla en 2008, ahorrándose entre 0.1 y 1.3 puntos anuales del PIB en el periodo 2008-2016.

Así pues, la fórmula establecida en el periodo de transición impidió que las entidades territoriales gozaran de los ICN; sin embargo, su aspecto positivo fue que conectó el incremento del SGP a la inflación. Por tal razón, la fórmula que está estipulada actualmente en la constitución es adecuada ya que conecta al SGP con los ICN, pero debe ser mejorada a partir de las herramientas que se proponen en este proyecto de acto legislativo.

A modo de conclusión el proyecto de acto legislativo es una medida necesaria que le permitiría a los municipios, distritos y departamentos atender las Necesidades

<sup>8</sup> Dirección de Estudios Macroeconómicos de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas.

Básicas Insatisfechas, aumentar los esfuerzos para cerrar las brechas educativas, mejorar los servicios de salud y saneamiento básico y da herramientas para materializar la autonomía administrativa territorial. Aunado a lo anterior, el concepto del Departamento Nacional de Planeación remitido a la Honorable Representante, Ángela María Robledo, manifiesta que con la reforma se obtendría un aumento cercano al 17% para agua potable y saneamiento básico, permitiendo a las entidades territorial invertir en infraestructura, y se estaría cumpliendo la meta de 6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en educación sería un herramienta para cumplir con las obligaciones del Estado con el sector.

#### **4. 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.

## 5. Modificaciones al articulado.

En aras de dar mayor claridad al artículo se propone la siguiente modificación

TEXTO ACTO LEGISLATIVO	MODIFICACION PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIÓN
<p>Artículo 1°. Modifíquese el inciso primero, del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el inciso primero, del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 357.</b> 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. <b><u>En cuanto al incremento anual del Sistema General de Participaciones, este será</u></b> 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>Se reemplaza la coma por el punto para separar la primera parte del articulado y quede claro que se asignará mínimo el 35% de los ICN a los entes territoriales.</p> <p>Se adiciona texto aclaratorio al inciso primero del artículo 357 de la CP con el fin de separar la fórmula en la que se incrementará anualmente el SGP.</p>

<b>Artículo 2°.</b> El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación	Sin modificar	
---	---------------	--

## 6. Proposición.

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, de manera respetuosa proponemos en consideración de la Honorable Cámara de Representantes dar debate al **Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 341 de 2019 Cámara, “Por medio del cual se modifica Sistema General de Participaciones”**, de conformidad con el articulado propuesto por los autores.

Cordialmente,

### **JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS**

Representante a la Cámara  
Ponente Coordinador

### **JUAN FERNANDO REYES KURI**

Representante a la Cámara  
Ponente Coordinador

### **ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**

Representante a la Cámara  
Ponente

### **CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO**

Representante a la Cámara  
Ponente

### **JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO**

Representante a la Cámara  
Ponente

### **INTI RAÚL ASPRILLA REYES**

Representante a la Cámara  
Ponente

### **ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ**

Representante a la Cámara  
Ponente

### **LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**

Representante a la Cámara  
Ponente



**ALVARO HERNAN PRADA ARTUNDUAGA**

Representante a la Cámara

Ponente

**Texto propuesto para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 341 de 2019 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. En cuanto al incremento anual del Sistema General de Participaciones, este será 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

**JUAN FERNANDO REYES KURI**

Representante a la Cámara

Ponente Coordinador



**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**

Representante a la Cámara  
Ponente

**CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO**

Representante a la Cámara  
Ponente

**JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO**

Representante a la Cámara  
Ponente

**INTI RAÚL ASPRILLA REYES**

Representante a la Cámara  
Ponente

**ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ**

Representante a la Cámara  
Ponente

**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**

Representante a la Cámara  
Ponente

**ALVARO HERNAN PRADA ARTUNDUAGA**

Representante a la Cámara  
Ponente