

Bogotá D.C., 20 mayo de 2024

Respetado

**OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN**

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**REF: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo N° 437 de 2024 Cámara - 018 de 2024 Senado 'Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones', en primera vuelta.**

Señor Presidente,

En uso de las facultades conferidas por la Constitución Política y la Ley 5 de 1992, se presenta a consideración de la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo N° 437 de 2024 Cámara – 018 de 2024 de Senado “Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, en primera vuelta.

Cordialmente,

**CARLOS ARDILA ESPINOSA**

Representante a la Cámara

Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
EN CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PRIMERA VUELTA**

**Proyecto de Acto Legislativo N° 437 de 2024 Cámara - 018 de 2024 Senado “Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”**

**I. OBJETO:**

La iniciativa busca fortalecer la autonomía territorial, estableciendo una meta en el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios de mínimo el 46,5% de los ingresos corrientes de la Nación, a partir del año 2035. Con este fin, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

**II. TRÁMITE DEL PROYECTO:**

El proyecto de Acto Legislativo N° 437 de 2024 Cámara – 018 de 2024 de Senado "POR EL CUAL SE FORTALECE LA AUTONOMÍA DE LOS DEPARTAMENTOS, DISTRITOS Y MUNICIPIOS, SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 356 Y 357 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", fue radicado el día 16 de febrero de 2024 ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA, IVAN LEONIDAS NAME, HUMBERTO DE LA CALLE, JAIRO CASTELLANOS, GUSTAVO MORENO HURTADO, CARLOS MEISEL, BERENICE BEDOYA, ROBERT DAZA, ENRIQUE CABRALES, ANDRÉS GUERRA, CARLOS JIMENEZ y PAULINO RIASCOS.

Por corresponder al trámite de una reforma constitucional, corresponde a la Comisión Primera Constitucional permanente su estudio y discusión. Mediante oficio del 28 de febrero de 2024, la mesa directiva designó como ponente al Senador Ariel Ávila.

Durante el primer debate, el día 19 de marzo de 2024, en la sesión de la comisión primera, se presentaron las siguientes proposiciones:

La senadora Aida Marina Quilcué Vivas, estableció una propuesta de modificación del artículo 2, en la cual solicitó MODIFICACIÓN del artículo en cita, así:

*Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales, incluidas las indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas. siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena."*

En consecuencia, la proposición fue avalada y se modificó en el articulado del proyecto.

Del mismo sentido la senadora, realizó una nueva proposición a fin de modificar el artículo 2 modifíquese el artículo 356 de Constitución Política, el cual quedará:

*“Los recursos del Sistema General de Participaciones se distribuirán a los Departamentos, Distritos, Municipios y Resguardos Indígenas. Posteriormente se distribuirán por sectores que defina la ley”.*

Por lo anterior, dicha proposición fue acogida para la modificación del articulado del presente acto legislativo.

Por su parte, el Senador Alejandro Chacón, realizó las siguientes proposiciones al proyecto de acto legislativo:

En concordancia con lo anterior, solicito se modifique el inciso 6 del artículo 2 del Proyecto de Acto Legislativo N° 018 de 2024 Senado, y se adicionen los literales a) y b) del mismo, así:

*“La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:”*

La anterior proposición fue avalada y se incorporó en el texto del articulado.

Del mismo sentido, adjuntó una nueva proposición solicitando se modifique el inciso 7 del artículo 2 del Proyecto de Acto Legislativo N° 018 de 2024 Senado, el cual quedará así:

*“No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.”*

Dicha proposición fue avalada dentro del texto y se incorporó al proyecto de acto legislativo.

Por último, el senador, solicitó la modificación del párrafo transitorio 2 del artículo 3 del Proyecto de Acto Legislativo N° 018 de 2024 Senado, el cual quedará así:

**“PARÁGRAFO TRANSITORIO 2º.** Para efectos del cumplimiento de este artículo, se establece un periodo de transición hasta el año 2034, durante el cual el Sistema General de Participaciones, como mínimo será el 24,65% de los ingresos corrientes de la nación en 2025; el 27,08% en 2026; el 29,51% en 2027; 31,94% en 2028; 34,37% en 2029; 36,80% en 2030; el 39,23% en 2031; el 41,66% en 2032; el 44,09% en 2033; y el 46,52% en 2034”.

La mencionada proposición, fue tenida en cuenta, pero no fue acogida toda vez que no argumenta una modificación de fondo en los porcentajes de transición, ya que el texto legislativo lo contenía.

En senador Alberto Benavides, solicitó mediante proposición modificar el artículo 2 del Proyecto de Acto Legislativo 018 de 2024 Senado, así:

ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTÍCULO 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales **indígenas**, ~~incluidas las indígenas~~, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para la operación el Sistema General de Participaciones, **incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:**

**a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes**

del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.

**b) Para otros sectores: población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.**

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. ~~Una vez evaluadas y determinadas las funciones y competencias que hayan sido delegadas sin la asignación de recursos para asumirlas por parte de las entidades territoriales, deberán arbitrarse los recursos que aquellas demandan.~~

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Medellín se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten.

**PARÁGRAFO.** La ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y las demás ciudades que se organicen como distritos especiales no estarán obligados a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos. La ley podrá crear mecanismos adicionales a los existentes que fomenten y promuevan desarrollo.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Sin perjuicio del cumplimiento de las destinaciones señaladas en el presente artículo, también se podrá dar prioridad a la financiación de programas de desarrollo económico sostenible orientados al cierre de brechas económicas y sociales territoriales, para la convergencia e integración funcional entre el campo y la ciudad, departamentos, municipios y grupos poblacionales, a partir de las vocaciones económicas de los territorios, y en la financiación de

**instrumentos que permitan generar recursos propios ciertos de las entidades territoriales.**

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1°. El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los

Departamentos, Distritos, y Municipios, en el primer mes de la legislatura en un término no mayor a seis (6) meses siguientes a desde la entrada en vigencia del presente acto legislativo.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2°. La ley cumplirá los siguientes objetivos:

1. Definir ~~la distribución~~ **el marco general** de competencias y recursos entre el gobierno central y las entidades territoriales con observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La distribución de recursos se deberá hacer teniendo en cuenta las participaciones que en virtud del sistema general de participaciones corresponden a las entidades territoriales ~~y los ingresos propios que la ley asigne a las entidades territoriales para cumplir las obligaciones originadas en las competencias que asumen en uso de su autonomía.~~

2. ~~Aumentar la autonomía de los departamentos, distritos y municipios en la definición de gasto financiado con recursos del Sistema General de Participaciones.~~

3.2. Definir los mecanismos de gradualidad, diferenciación territorial y acompañamiento técnico que operarán en el régimen de transición. La ley podrá aprobar un mecanismo de calificación **orientado al reconocimiento de capacidades y necesidades** ~~de capacidad institucional y fiscal de las entidades territoriales, de modo que las más calificadas puedan asumir nuevas responsabilidades, mientras que las menos calificadas tengan un mayor tiempo de adaptación, desarrollo institucional y acompañamiento por parte del gobierno nacional.~~ En todo caso, este acompañamiento no podrá menoscabar la autonomía que las entidades territoriales deben gozar desde la entrada en vigencia de este acto legislativo y propenderá por el desarrollo de competencias y capacidades en las entidades territoriales.

4.3. Establecer el modelo de Gobierno abierto de las entidades territoriales para asegurar la transparencia en el manejo y gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones, el cual deberá garantizar la participación ciudadana, la innovación entrar la vida tecnológica y la rendición de cuentas.

5. 4. Definir una estrategia de monitoreo y seguimiento integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del sistema general de participaciones, para asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

5. Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el numeral anterior, el Gobierno Nacional regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

7. ~~6.~~ Definir los mecanismos idóneos de control del gasto financiado con recursos del sistema general de participaciones, los cuales no podrán ser del mismo nivel ~~de entre~~ los departamentos, distritos y municipios. La ley definirá la naturaleza de estos mecanismos de control. De igual manera, definirá el régimen sancionatorio adecuado.

Las anteriores proposiciones, del senador quedaron como constancia dentro del proyecto de acto legislativo.

Por último, el senador Alberto Benavides, solicitó mediante proposición la modificación del artículo 3 del presente acto legislativo, consistente en:

ARTÍCULO 3° Modifíquese el artículo 357 de la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTÍCULO 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios ~~crecerá como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación hasta llegar a ser como mínimo el 46,5 por ciento de estos a partir del año 2034. 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.**

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 1.** El Gobierno Nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones. El Sistema orientará los recursos necesarios para que de ninguna manera, se disminuyan, por razón de la población, los recursos que le reciben las entidades territoriales actualmente.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 2°.** El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios crecerá como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación hasta llegar a ser como mínimo el 46,5 por ciento de estos a partir del año 2034. Para efectos del cumplimiento de este artículo, se establece un periodo de transición hasta el año 2034, durante el cual el Sistema General de Participaciones, como mínimo, será el 23,77% de los ingresos corrientes de la nación en 2024; el 26,05% en 2025; el 28,32% en 2026; 30,59% en 2027; 32,86% en 2028; 35,14% en 2029; el 37,41% en 2030; el 39,68% en 2031; el 41,95% en 2032; el 44,23% en 2033; y el 46,5% en 2034.

En conclusión, las proposiciones presentadas por el senador Alberto Benavides, se dejaron como constancia dentro del proyecto de acto legislativo.

El proyecto fue aprobado por la plenaria del Senado de la República el día 30 de abril de 2024.

En su tránsito a la Cámara de Representantes, fue designado como ponente Carlos Ardila Espinosa, para su trámite ante la Comisión Primera Constitucional Permanente.

### III. ANTECEDENTES:

El presente proyecto de acto legislativo fue radicado anteriormente en el Senado de la República en la legislatura 2023 – 2024 con el número 10 de 2023, repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente, donde fue designado como ponente para primer debate el Senador Ariel Ávila Martínez. El informe de ponencia para primer debate fue publicado en la gaceta 1185 de 2023 y fue aprobado por la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente el día 15 de noviembre de 2023. El ponente fue ratificado para



presentar ponencia para segundo debate, el cual fue publicado en la gaceta 1705 de 2023. La iniciativa fue archivada por no completar los debates necesarios en primera vuelta.

En el segundo periodo de la legislatura 2023 – 2024, se presenta este proyecto nuevamente a consideración del Senado de la República, incluyendo todas las observaciones y modificaciones presentadas por el ponente Ariel Ávila Martínez.

### **JUSTIFICACIÓN:**

Con el propósito de fortalecer la autonomía territorial, el proyecto busca revertir la centralización generada por los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007. Esta iniciativa encuentra sustento en la pérdida de autonomía ocasionada a partir de la entrada en vigencia de las mencionadas reformas constitucionales y recupera el espíritu original del artículo 1º de la Constitución Política de 1991 que reconoce a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de las entidades territoriales.

Uno de los muchos aspectos transformadores de la Carta Política de 1991 fue el fortalecimiento del proceso de descentralización, que en Colombia comenzó con una medida de descentralización *política*: la elección popular de alcaldes en 1986. Luego, la Constitución de 1991 amplió la descentralización política con la elección popular de gobernadores.

También, la Constitución Política de 1991 también fortaleció la descentralización con una medida de carácter *fiscal*: estableció un nuevo régimen de transferencias de los Ingresos Corrientes de la Nación a las entidades territoriales. La Constitución de 1991 previó que las transferencias de la Nación a las entidades territoriales, a través de los mecanismos del situado fiscal para los departamentos y de las participaciones municipales para los municipios, debían crecer hasta llegar a ser el 46,5 por ciento de los Ingresos Corrientes de la Nación.

Este proceso buscaba revertir los aspectos centralizadores más agobiantes de la Constitución de 1886, que definía a Colombia como una República unitaria con “centralización política y descentralización administrativa”, pero que en realidad otorgaba a la rama ejecutiva central un enorme poder político, administrativo y fiscal.

La Constitución de 1991 estableció que el situado fiscal debía llegar a ser el 24,5 por ciento de los ICN, y que las participaciones municipales debían llegar a ser el 22%. Se establecieron unas destinaciones específicas por sectores, privilegiando la educación y la salud, donde el mecanismo de asignación era geográfico primero y luego sectorial. Posteriormente, el proceso se complementa con la descentralización administrativa, adoptada por medio de las leyes 60 de 1993 y 115 de 1994.

Sin embargo, el proceso de descentralización fiscal se reversó con dos actos legislativos: el acto legislativo 01 de 2001 y el acto legislativo 04 de 2007.

El acto legislativo 01 de 2001, desarrollado por la ley 715 de ese mismo año, sustituyó los mecanismos del situado fiscal y las participaciones municipales por el denominado Sistema General de Participaciones (SGP). Este sistema hizo obsoleta la denominación de “transferencias” de la Nación a las entidades territoriales, y en cambio aclaró que las entidades territoriales simplemente “participan” en los ICN.

El SGP modificó el mecanismo de distribución para que se hiciera primero la asignación sectorial y luego la asignación geográfica. Se definieron como sectores prioritarios la educación, la salud y el propósito general.

De manera crucial, el acto legislativo 01 de 2001 también desvinculó temporalmente a las participaciones de los ICN: por unos años, ellas no estarían definidas como un porcentaje de los ICN, sino que crecerían de acuerdo con unas tasas de crecimiento nominal que reconocían la inflación más unos cuantos puntos porcentuales de crecimiento real, constitucionalmente definidos. Esta fórmula implicó que, aunque las participaciones seguirán creciendo en términos tanto nominales como reales, se reducirían como proporción tanto del PIB como de los ICN.

Por su parte, el acto legislativo 04 de 2007, desarrollado por la ley 1176 de ese año, prolongó hasta 2016 la fórmula de hacer crecer el SGP a unas tasas nominales constitucionalmente definidas.

La consecuencia de estos actos legislativos fue que las participaciones de las entidades territoriales en los ICN, que, de acuerdo con la Constitución de 1991, debían crecer hasta llegar a ser el 46,5% de los ICN, se han venido reduciendo como porcentaje estos. Debido a los diferentes cambios en la fórmula utilizada, que desvincularon al SGP de los ICN, en 2022, estos ascendieron a \$238 billones de pesos, mientras que las participaciones del Sistema General (SGP) alcanzaron los \$48 billones de pesos; es decir, el SGP se sitúa en alrededor del 20% de los ingresos corrientes; una suma más de 26 puntos porcentuales menor que la buscada por la Constitución de 1991.

Los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 efectivamente reversaron el proceso de descentralización fiscal originalmente previsto en la Constitución de 1991. ¿Por qué lo hicieron? Esencialmente por razones fiscales, para proteger las finanzas de la Nación. El caso es que, para preservar las finanzas del Gobierno Central, se sacrificó la descentralización y la autonomía de los Departamentos, Distritos y Municipios.

La consecuencia de la reversión en el proceso de descentralización y autonomía territorial ha sido una gran desigualdad territorial, con muchas regiones de Colombia a las que se les han negado las posibilidades de desarrollo institucional y socioeconómico. Si Colombia quiere promover el desarrollo armónico de todas sus regiones, debe recobrar el rumbo de la autonomía territorial.

Esta legislatura 2023-2024 es una oportunidad para revivir el espíritu de descentralización fiscal de la Constitución de 1991, exigiendo que el SGP destinado a los departamentos y municipios vuelva a ser mínimo el 46,5 por ciento de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN).

Esto implica un impacto fiscal considerable para las finanzas de la Nación, que se cuantifica en cerca de los \$63 billones de pesos al año (a precios constantes de 2022). Por tal razón, la propuesta de reforma constitucional implica un periodo de transición que incluye un proceso gradual hasta el año 2034, por medio de un incremento anual de mínimo 2,65 por ciento de los Ingresos Corrientes de la Nación las participaciones en favor de las entidades territoriales, hasta llegar mínimo al 46,5 por ciento.

La siguiente tabla muestra la situación fiscal en algunos escenarios:

Transferencias del SGP como % de los ingresos corrientes de la nación	Impacto fiscal anual en billones de pesos (a precios constante de 2022)
25%	\$ 11,67 billones
30%	\$ 23,59 billones
35%	\$ 35,50 billones
40%	\$ 47,41 billones

Fuente: Elaboración Propia.

Es claro que volver a adoptar las metas de autonomía fiscal territorial de la Constitución de 1991 es una medida necesaria, pero no suficiente, para promover la autonomía territorial en el país. Es necesario, además, tomar medidas legislativas que precisen, con claridad, la distribución de competencias y recursos entre la Nación y los territorios. No es realista aumentar las participaciones de los territorios en los ICN sin que aquellos asuman un mayor número de competencias. Implementar las disposiciones originalmente previstas en la Constitución de 1991 implica una reorganización fundamental de las competencias y de la distribución de recursos fiscales entre el gobierno central y las entidades territoriales, reorganización por lo demás prevista en el artículo 288 de la Constitución Política y sólo muy parcial e insatisfactoriamente satisfecha por la ley 1454 de 2011.

Por esta razón se propone que, por medio de una revisión de la ley orgánica de ordenamiento territorial prevista en el artículo 288 de la Constitución Política, que deberá radicar o avalar el gobierno nacional en el primer mes de la legislatura siguiente a la entrada en vigencia de este acto legislativo, se cumplan los siguientes objetivos:

1. Redefinir la distribución de competencias y recursos entre el gobierno central y las entidades territoriales de modo tal que se satisfagan los objetivos de descentralización y autonomía territorial previstos en la Constitución de 1991, y se respeten los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad contemplados en el artículo 288 de la Constitución Política. La redistribución de recursos se deberá hacer teniendo en cuenta, no solo las participaciones que en virtud del SGP corresponden a las entidades territoriales, sino los ingresos propios que la ley asigne a las entidades territoriales para que puedan cumplir con las obligaciones originadas en las nuevas competencias que asumen. Esto con el fin de combatir la denominada “pereza fiscal”, que puede inducir a las entidades territoriales a no hacer esfuerzos fiscales adicionales a los ingresos que reciben por el SGP.
2. Redefinir la base del SGP en términos de los ingresos de la Nación que el Congreso considere pertinentes. En la actualidad el SGP está definido en términos de los denominados Ingresos Corrientes de la Nación, que no contemplan la totalidad de ingresos de la Nación. Esta definición, por tanto, afecta los intereses de la autonomía territorial.
3. Aumentar la autonomía de las entidades territoriales en la definición del gasto financiado con recursos del SGP, para que este no opere como una camisa de fuerza sobre las decisiones de gasto territoriales.
4. Definir los mecanismos de gradualidad, diferenciación territorial y acompañamiento que operarán en el régimen de transición hacia la nueva situación. En particular, la ley podrá aprobar un mecanismo de calificación de capacidad institucional y fiscal de las entidades territoriales, de modo que las mejor calificadas puedan asumir más rápidamente sus nuevas responsabilidades, mientras que las peor calificadas tengan un mayor tiempo de adaptación, desarrollo institucional y acompañamiento por parte del gobierno central. Este acompañamiento, en todo caso, no podrá menoscabar la autonomía que las entidades territoriales deben gozar desde la aprobación de este acto legislativo.
5. Definir los mecanismos idóneos de control del gasto financiado con recursos del SGP. Este control tendrá que ser ejercido por organismos de control de nivel superior al de las entidades territoriales, por lo cual los organismos de control no podrán ser del mismo nivel de las entidades territoriales. La ley definirá la naturaleza de esos organismos de control, que podrán ser, si así lo define la ley, en desarrollo del artículo 269 de la Constitución, empresas privadas colombianas.

6. Definir una estrategia de monitoreo y seguimiento integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del sistema general de participaciones para asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

En el mismo sentido, el proyecto de acto legislativo suprime los literales a) y b) del artículo 356 de la Constitución, que definen los criterios que deben tener en cuenta los principios sobre distribución del SGP. Esos criterios tienen que ver, en el caso de la educación, la salud y el agua potable, con la población atendida y por atender, el reparto entre población urbana y rural, la eficiencia administrativa y fiscal, y la equidad, y en el caso de otros sectores, la población, el reparto entre población urbana y rural, la eficiencia administrativa y fiscal, y la pobreza relativa.

La lógica de esta supresión tiene que ver con la inconveniencia de fijar esos criterios en el nivel constitucional, sobre todo si, como se pretende con el proyecto de Acto Legislativo, la prioridad de distribución será primero territorial y luego sectorial. Así mismo, dispone que esos criterios se fijen en el nivel legal y no en el nivel constitucional. El punto es que distribuir recursos entre territorios con base en criterios poblacionales, de eficiencia administrativa y fiscal, y de equidad y pobreza relativa, puede resultar estrecho o insuficiente.

Por ejemplo, ¿se deben asignar menos recursos a un territorio porque su eficiencia administrativa y fiscal es más baja? Por el contrario, se puede opinar que los territorios con baja eficiencia pueden requerir mayor inversión, precisamente para incrementar la eficiencia. Como otro ejemplo, si un territorio presenta atrasos en infraestructura, ¿cómo justificar enviarle recursos con criterios que no tienen nada que ver con el atraso en infraestructura? Como un tercer ejemplo, ¿qué pasa con los territorios que están particularmente afectados por la prevalencia de enfermedades como la malaria, o particularmente expuestos al riesgo de desastres naturales?

El punto de fondo es que el proyecto de Acto Legislativo pretende aumentar la autonomía territorial para definir su propio desarrollo. Esa autonomía se ve coartada si los recursos se envían a las regiones, no en función de necesidades territoriales sino en función de necesidades sectoriales, y si los criterios con base en los cuales se definen los montos que se envían a las regiones no tienen en cuenta nociones amplias de desarrollo territorial.

#### **EL SITUADO FISCAL ANTERIOR AL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES:**

Inicialmente, la Constitución Política de Colombia determinó en su artículo 356 que salvo a lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, así como también el situado fiscal; esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el

Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta y desde 1993 a Barranquilla, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignarán.

Los recursos del situado fiscal se destinaron a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, con especial atención a los niños. También, se incorporaron la retención del impuesto a las ventas y todos los demás recursos que la Nación transfiere directamente para cubrir el gasto en los citados niveles de educación.

Por otra parte, se establecieron los siguientes criterios: Un quince por ciento del situado fiscal se distribuía por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta, asignados en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el refuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial. A su vez, se definió que cada cinco años la ley, a iniciativa de los miembros del Congreso, revisará estos porcentajes de distribución.

Con las reformas de 2001 y 2007 al artículo 356 constitucional, se creó el Sistema General de Participaciones y se determinó que los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Consecuentemente, la redacción inicial del artículo 357 de la Constitución Política de 1991 estableció los siguientes criterios: 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto, en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50.000 mil habitantes. La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementaría año y por año, del catorce por ciento en 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002.

También, se definió un 15% de libre destinación para los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta. Así mismo, se fijó un periodo de transición para la inversión o para otros gastos, un porcentaje máximo de los recursos de la participación, de la siguiente forma:

- Categorías 2a. y 3a.: Hasta el 25% en 1995; hasta el 20% en 1996; hasta el 15% en 1997; hasta el 10% en 1998; y hasta el 5% en 1999.

- Categorías 4a., 5a. y 6a.: Hasta el 30% en 1995; hasta el 27% en 1996; hasta el 24% en 1997; hasta el 21% en 1998; y hasta el 18% en 1999.
- A partir de 1996 y hasta el año 1999, inclusive, un porcentaje creciente de la participación se distribuirá entre los municipios de acuerdo con los criterios establecidos en este artículo, de la siguiente manera: el 50% en 1996; el 60% en 1997; el 70% en 1998 y el 85% en 1999. El porcentaje restante de la participación en cada uno de los años del período de transición se distribuirá en proporción directa al valor que hayan recibido los municipios y distritos por concepto de la transferencia del IVA en 1992. A partir del año 2000 entrarán en plena vigencia los criterios establecidos en el presente artículo para distribuir la participación.

El Acto legislativo 04 de 2007 fijó que el monto del 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, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 1º de noviembre del 2000. Esta incorporación fue automática a partir del 1º de enero de 2002.

En adición, durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones se determinó en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%.

Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente párrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el

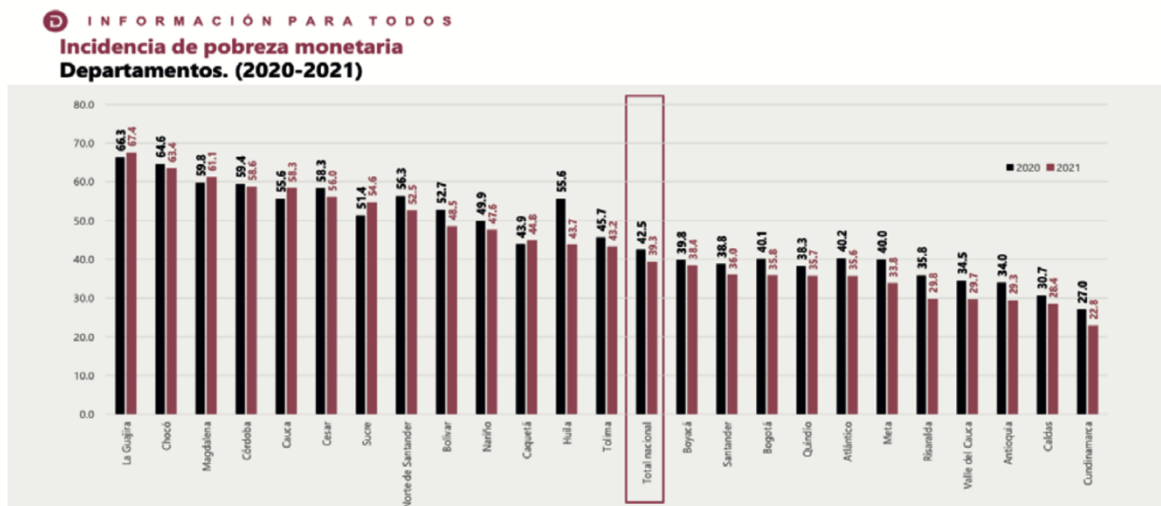
crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.

Al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. En todo caso, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, se puede incrementar el porcentaje.

## CONSIDERACIONES:

**Primera consideración:** Colombia es un país de considerable desigualdad territorial.

Los niveles de desarrollo son muy distintos entre regiones. La siguiente figura muestra cómo la incidencia de la pobreza es muy distinta entre departamentos, y golpea con especial fuerza a los departamentos de La Guajira, el Chocó, Magdalena, Córdoba, Cauca, Cesar, Sucre y Norte de Santander, donde más de la mitad de la población es pobre. (Infortunadamente, no todos los departamentos de Colombia son contemplados en la gráfica del DANE).



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH 2020-2021.  
 2020 – 2021: Match GEIH – RRAA Ayudas institucionales y PILA (MinSalud)

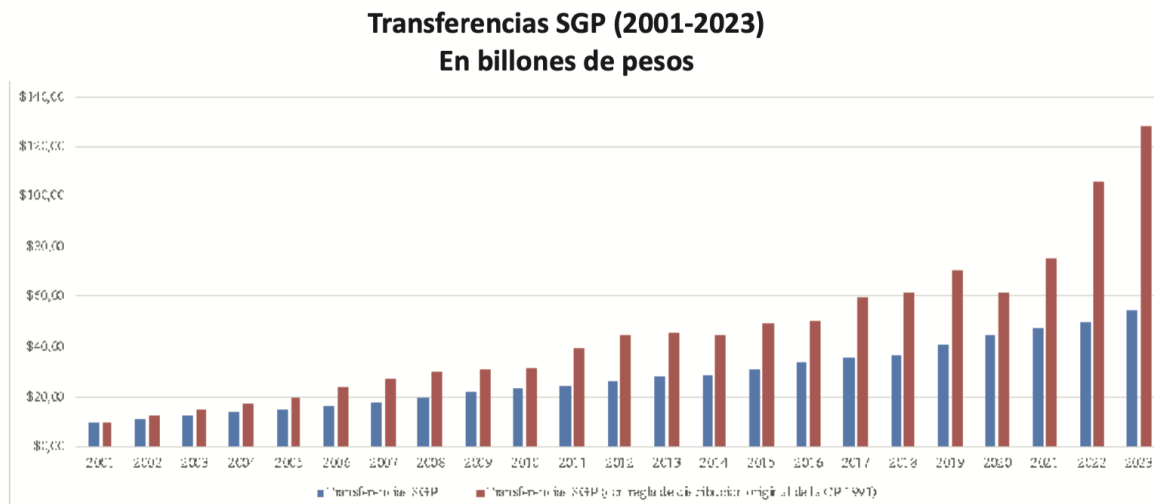
**Segunda consideración:** Que los territorios manejaran el 46.5% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) era una promesa de la Constitución de 1991, que fue incumplida.

En 2022, el Gobierno Nacional transfirió cerca de 50 billones de pesos a las entidades territoriales, a través del SGP. En 2023, esa cifra alcanzaría, según proyecciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los 55 billones de pesos.



De no haber sido aprobadas las reformas constitucionales de 2001 y 2007, el valor transferido en 2022 hubiera sido de \$106,1 billones y en 2023 de aproximadamente \$128,17 billones (según las proyecciones).

**Evolución de las Transferencias del SGP (2001-2023)**  
**Escenario observado vs Escenario hipotético (sin reformas constitucionales al SGP).**



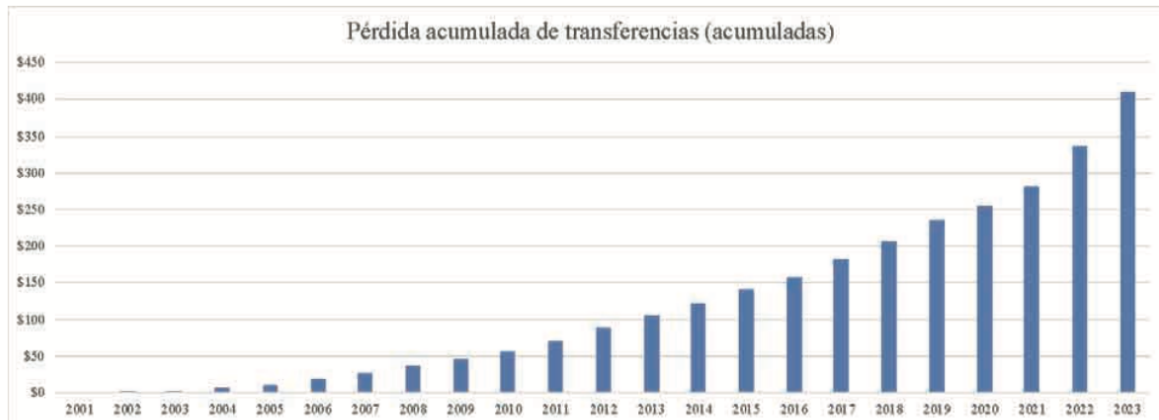
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación (DNP)

**Peso porcentual de las transferencias dentro de los ICN (2021 – 2023)**

Los Ingresos Corrientes de la Nación (INC) han tenido un ritmo de crecimiento mayor a las transferencias al SGP. Las transferencias pasaron de representar el 46,5% de los ICN en 2001, a un porcentaje cercano al 20% en 2022 y 2023.

## Pérdidas acumuladas en las Transferencias del SGP por reformas constitucionales (2001-2023)

### Pérdidas acumuladas en las Transferencias del SGP En billones de pesos



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación (DNP)

La pérdida acumulada a 2022 superó los \$338 billones. En 2023, se espera que supere los \$400 billones. Esto es, los recursos que han dejado de recibir las entidades territoriales por las reformas constitucionales de 2001 y 2007, que introdujeron cambios en la fórmula utilizada para calcular las transferencias al SGP.

Tercera consideración: La reforma territorial es la gran reforma pendiente de Colombia. El centralismo no ha producido el desarrollo regional que requiere Colombia. La reforma territorial es tan importante como las otras reformas que se han planteado: la tributaria, la de salud, la pensional y la laboral. Ahora bien, entre las objeciones que pueden presentarse y cómo hacer frente a ellas, se encuentran:

La corrupción: La corrupción no es una prerrogativa o privilegio de los sistemas políticos regionales. La corrupción también se presenta en la Nación, como tantos y tan sonados casos lo demuestran. La oportunidad que abre el Acto Legislativo es que, por medio de un proyecto de ley que lo desarrolle, se reformen los órganos de control territoriales y se liberen de la captura política territorial. El nivel central podría mantener el control de los órganos de control territoriales, y podría ejercerlo directamente o por medio de autorías privadas.

Otros recursos: El siguiente cuadro demuestra que los recursos del SGP son mucho más importantes que los recursos de regalías o predial. Hacer descentralización sin tocar los recursos del SGP es no tocar el núcleo del problema.

## Ingresos por Transferencias del SGP, Impuesto Predial Unificado y Sistema General de Regalías (2001)

### Ingresos por Transferencias del SGP vs Otros ingresos de las Entidades Territoriales (2021)

En billones de pesos

	2021 (*)
Monto Transferido por SGP	47,6
Monto Transferido por SGP (escenario hipotético sin reformas constitucionales)	75,5
Recaudo por Impuesto Predial Unificado	8,5
Presupuesto bianual de regalías	15,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Los ingresos que reciben las entidades territoriales por impuesto predial o regalías son inferiores (como puede verse en la tabla), a los que reciben por transferencias del SGP. El aumento en el recaudo por cualquiera de estos conceptos difícilmente lograría compensar la caída en las transferencias del SGP (producto del cambio en la fórmula).

Para hacer descentralización desde el punto de vista de los ingresos fiscales, solo hay dos formas: o se transfieren parte de los recursos que se cobran por medio de los impuestos nacionales a los territorios (fortaleciendo el SGP), o se fortalecen las bases tributarias territoriales (fortaleciendo, por ejemplo, el impuesto predial).

Aunque, como se puede apreciar en el cuadro anterior, el fortalecimiento del predial nunca será un sustituto de fortalecer el SGP, aunque sea una desviación, se pueden formular algunas consideraciones sobre el impuesto predial y el catastro.

El fortalecimiento de la descentralización en Colombia no redujo la dependencia de las transferencias nacionales como principal fuente de financiación territorial, ni tampoco condujo a un aumento significativo en la generación de rentas propias.

En este sentido, en un proceso de descentralización que pretenda dar autonomía a los gobiernos subnacionales, la tributación territorial podría jugar un papel importante, ya que mejora la correspondencia entre el suministro de bienes públicos locales por parte de las autoridades y el pago de impuestos por parte de los ciudadanos.

La tributación territorial podría ser una alternativa para mejorar la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales y reducir su dependencia de las transferencias nacionales. En este sentido, el impuesto predial unificado establecido por la Ley 44 de 1990 es una herramienta importante para la tributación territorial en Colombia.

La actualización catastral es un proceso crucial para fortalecer la equidad y eficiencia del sistema tributario, ya que permite actualizar los valores fiscales de los bienes inmuebles y, por lo tanto, mejorar la recaudación de impuestos. Sin embargo, el atraso en la actualización catastral puede generar una serie de problemas, como una distribución desigual de la carga tributaria y una disminución en el recaudo de impuestos.

Uno de los factores que ha contribuido al atraso en la actualización del impuesto predial en Colombia es la falta de recursos y capacidad técnica de los municipios para llevar a cabo la actualización catastral periódica que establece la ley. La falta de actualización catastral puede afectar el recaudo fiscal del impuesto predial, ya que los valores catastrales desactualizados pueden no reflejar el valor real de los bienes inmuebles y, por lo tanto, se pueden estar cobrando tarifas inadecuadas. Otro factor es la complejidad del proceso de actualización catastral, que requiere de la participación de diferentes entidades y la coordinación de múltiples actividades, lo que puede generar retrasos y dificultades en la implementación.

La actualización catastral es un proceso complejo que requiere de la participación de diferentes entidades y la coordinación de múltiples actividades. En primer lugar, se requiere de la participación de los propietarios de los bienes inmuebles, quienes deben proporcionar información sobre las características de sus propiedades.

En segundo lugar, es fundamental la participación de los municipios y las entidades encargadas de la administración tributaria, quienes deben verificar la información proporcionada por los propietarios y actualizar los registros catastrales. Y en tercer lugar, es necesaria la participación de las entidades encargadas de la valoración de los bienes inmuebles, quienes deben determinar los valores catastrales de los mismos.

Además, la actualización catastral también puede requerir de la participación de otras entidades, como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), encargado de establecer las normas técnicas para la formación y actualización del catastro nacional. Todo esto hace que el proceso de actualización catastral sea complejo y requiere de una coordinación efectiva entre las diferentes entidades involucradas.

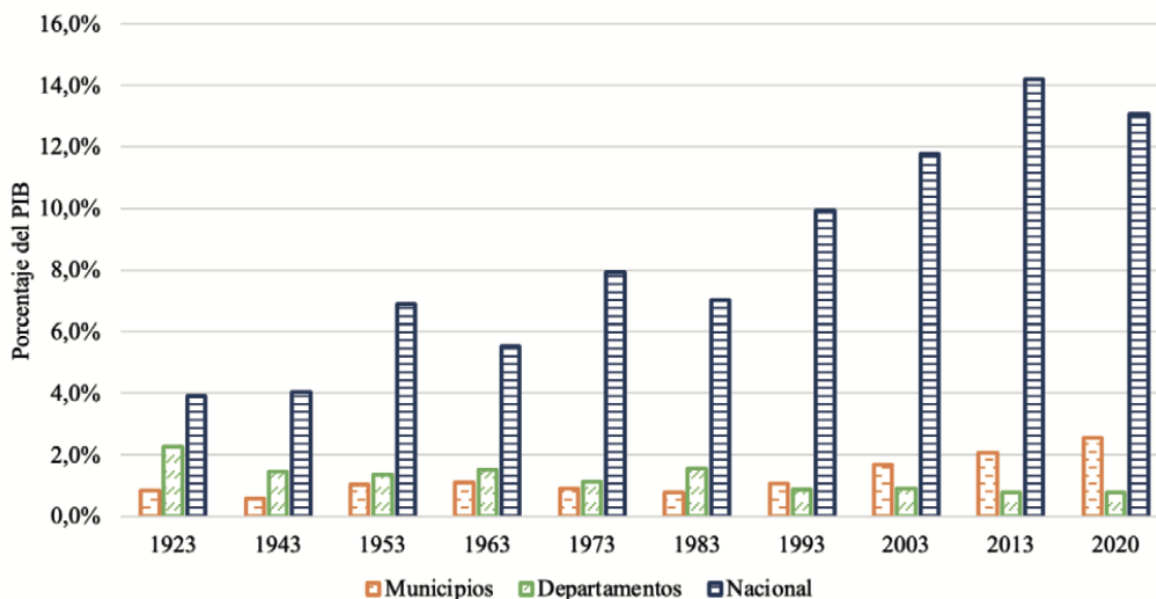
El balance entre competencias y recursos: La única forma de hacer descentralización real en Colombia es transferir armónica y simultáneamente competencias y recursos a las regiones. Las regiones se quejan de que les están transfiriendo competencias sin recursos. Por su parte, como se discutirá más adelante, una queja importante de la Nación es que no la pueden dejar sin recursos para todas las obligaciones que tiene. En cuanto a las competencias que se han asignado a los departamentos sin fuente de recursos se destacan las siguientes:

- Gestión del riesgo.

- Ley de víctimas.
- Gestión ambiental de las cuencas de los ríos.
- Responsabilidad penal adolescente y políticas de infancia y adolescencia.
- Atención a desplazados y al adulto mayor.
- Salud:
  - Atención a la población no-asegurada.
  - Unificación de planes obligatorios.
  - Cubrimiento de pagos no POS de regímenes subsidiado y contributivo.
- Programas de la mujer.
- Delegación minera en la verificación efectiva de las concesiones mineras.
- Conservación del patrimonio cultural.
- Creación de cuerpos de bomberos.

Por el lado de los ingresos, la tendencia histórica ha sido a fortalecer la Nación, a costa de los territorios. La siguiente gráfica muestra cómo, en una tendencia de largo plazo (100 años), los ingresos del Gobierno Central se han fortalecido, y los de los departamentos se han debilitado. Los de los municipios, aunque han crecido, han crecido muchísimo menos que los del Gobierno Nacional.

#### Carga tributaria por niveles de gobierno, 1923-2020 (porcentaje del PIB nacional)



Fuente: Banco de la República. Centro de estudios económicos regionales (CEER) – Cartagena. 2022.

El gráfico anterior muestra que, en 1923, los ingresos del Gobierno Nacional eran menos del doble de los ingresos departamentales. Entre 1923 y 2020 los ingresos del GN como proporción del PIB se multiplicaron por más de tres, pasando del orden del 4% a niveles cercanos al 13%; la carga tributaria de los municipios aumentó de 0,8% a 2,6% del PIB;

mientras que los departamentos cayeron desde 2,2% en 1923 hasta 0,8% en 2020. La marcha de la centralización ha sido de largo plazo e imparable.

En Colombia las reformas tributarias se han hecho para fortalecer el fisco nacional, no los fiscos territoriales. En Colombia, desde 1990, se han realizado 21 reformas tributarias a nivel nacional. No hay información precisa sobre el número de reformas tributarias territoriales. Para efectos prácticos, se puede considerar que no ha habido ninguna.

Durante la década de 1960, se mantuvo la tendencia de menor dinamismo de los ingresos tributarios de municipios y departamentos en comparación con el Gobierno Nacional. Mientras que el Gobierno Nacional central logró un crecimiento promedio anual nominal de sus ingresos tributarios de 55% entre 1962 y 1968, en los departamentos y los municipios el crecimiento promedio fue de 25% y 31%, respectivamente. Este menor dinamismo en el recaudo territorial ofreció un impulso a la descentralización.

En el año 1968 se creó el llamado Situado Fiscal, estableciendo que los departamentos tendrían independencia para la administración de asuntos seccionales y ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local. Este fue reglamentado por la Ley 46 de 1971 y consistía en una transferencia a los departamentos, intendencias y comisarias, así como también al Distrito Especial de Bogotá, de una porción creciente de los ingresos ordinarios del Gobierno Nacional central.

La ley estipulaba que la transferencia sería equivalente al 13% de los ingresos ordinarios del Gobierno Nacional central en 1973 y que aumentaría a 14% en 1974 y a 15% en 1975. Esta transferencia debía ser destinada en un 74% a gastos de educación primaria y el restante 26% a gastos en salud. En cuanto a su distribución, se estableció que el 30% debía repartirse en partes iguales entre las entidades territoriales, mientras que el restante 70% se asignará de acuerdo con la población.

Sin embargo, el Situado Fiscal no se transfería directamente a los gobiernos departamentales, sino a los Fondos Educativos Regionales (FER) y los Servicios Seccionales de Salud (SSS), los cuales eran manejados por un delegado que designaba el respectivo ministerio. Estas reformas aceleraron el proceso de nacionalización del gasto público social, el cual terminó de consolidarse con la Ley 43 de 1975.

Los desequilibrios fiscales se han profundizado con el recaudo de tributos por parte de la Nación en relación con los de los departamentos y los municipios. Mientras en el año 1983 el Gobierno Nacional central recaudaba tributos equivalentes al 6,9% del PIB, los municipios y departamentos sólo alcanzaban un recaudo de 0,8 y 1,6% del PIB, respectivamente.

Más adelante, el impulso a la descentralización toma forma con la Constitución Política de 1991, la cual buscó corregir los desequilibrios fiscales a través de la creación de un sistema de transferencias a las entidades territoriales y el fortalecimiento del régimen fiscal de las finanzas públicas municipales.

Posteriormente, la Constitución Política de 1991 estableció que Colombia es un país unitario y descentralizado con autonomía de las entidades territoriales. Sumado a la elección popular de los gobernadores departamentales, complementando la establecida para los alcaldes municipales con anterioridad, además de la descentralización fiscal, se crearon nuevas competencias para los municipios y departamentos, así como un sistema de transferencias para financiar las funciones asignadas.

El nuevo sistema estaría constituido por dos fondos: el Situado Fiscal y las participaciones municipales, cuyos montos fueron definidos como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación (ICN), así: el situado fiscal llegaría a constituir el 24,5% y las participaciones el 22,0% de los ICN. Esto implicaba que el 46,5% de los ICN debía ser trasladado a los departamentos, municipios y distritos.

Sin embargo, el sobreendeudamiento de las entidades territoriales y la débil coyuntura económica llevaron a la profundización del desbalance macroeconómico y la consecuente caída en la actividad económica de -4,2%. De forma consecuente, el déficit fiscal se incrementó hasta alcanzar el 6,4% del PIB en 1999.

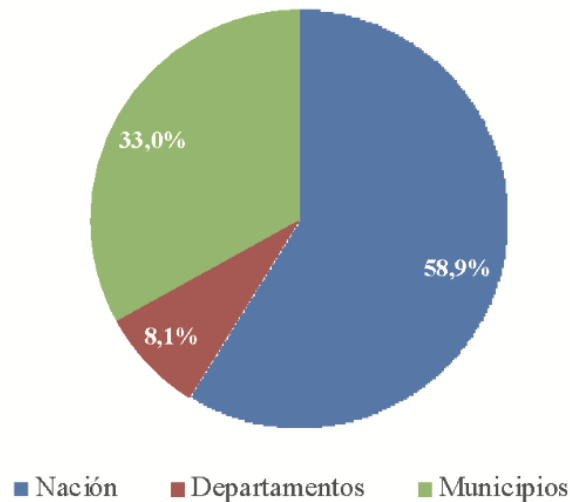
Esta situación fue interpretada por el legislador como una oportunidad para agrupar en una sola bolsa lo que antes hacía parte del Situado Fiscal y las participaciones municipales por medio del Acto Legislativo 01 de 2001. Se estableció un periodo de transición que finalizó en 2016, en el cual el crecimiento del SGP estaría definido en función de la inflación. A partir de 2017, el crecimiento del SGP está atado al promedio de la variación porcentual de los ICN en los últimos cuatro años.

Así, la carga tributaria municipal pasó de representar 1,1% del PIB en 1993 a 2,6% en 2020, mientras que la carga tributaria en los departamentos continuó estancada en 0,8% del PIB en 2020.

En síntesis, el SGP no logra revertir la macrocefalia de la Nación en el Estado. El Gobierno Central recolecta casi el 70% de los ingresos totales y casi el 80% de los ingresos corrientes del Estado como un todo. Después de girar el SGP, la Nación sigue participando mayoritariamente en los ingresos del Estado: es decir, no hay duda de la naturaleza centralista del Estado colombiano (ver las siguientes dos gráficas).

**Ingresos Totales (IT) (2001-2022).**  
Participación (%) de cada uno de los niveles de gobierno  
**Participación de la nación, los departamentos y municipios en los IT**  
**En billones de pesos**

% Ingresos totales  
después de Transferencias al SGP  
2021



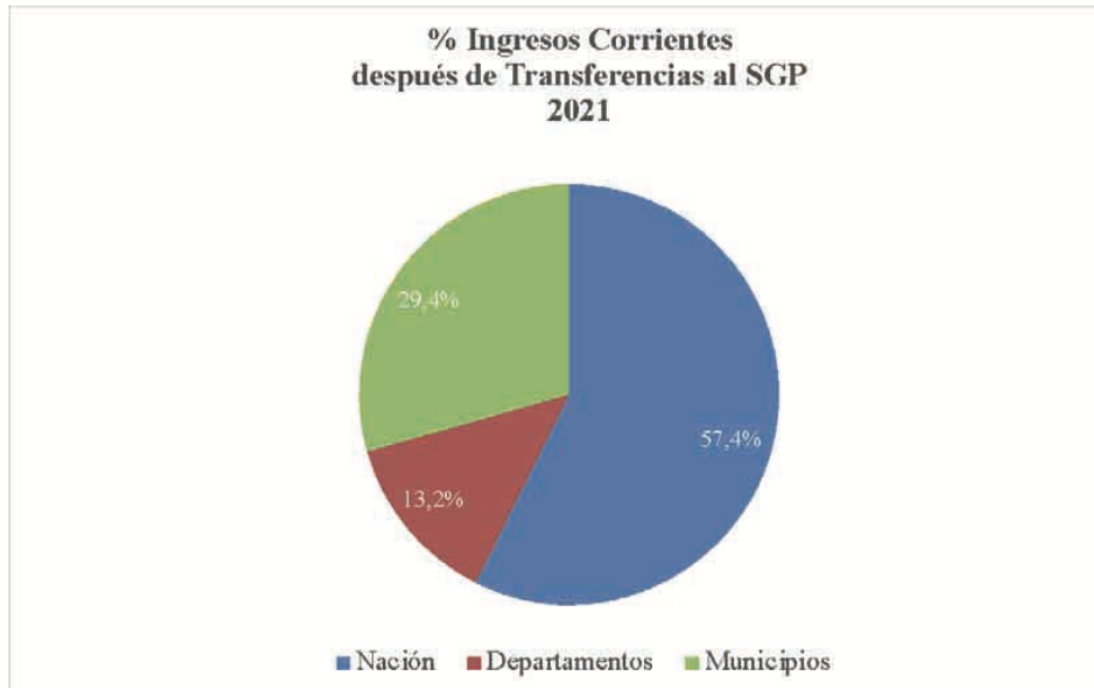
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Según datos del SISFUT del DNP, el 58,9% de los ingresos que obtuvieron los tres niveles de gobierno en 2021 fueron ejecutados por la nación, el 8,1% por los departamentos y el 33% por los municipios. Estos cálculos se realizan teniendo en cuenta las transferencias del SGP.

Si no se tienen en cuenta las transferencias, estos porcentajes cambian. La nación hubiera administrado el 69%, los departamentos el 5,4% y los municipios el 25,5%.



## Participación de la nación, los departamentos y municipios en los IC En billones de pesos



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Según datos del SISFUT del DNP, el 57,4% de los ingresos corrientes de los tres niveles gobierno en 2021 fueron ejecutados por la nación, el 13,2% por los departamentos y el 29,4% por los municipios. Estos cálculos se realizan teniendo en cuenta transferencias del SGP.

Si no se tienen en cuenta las transferencias, estos porcentajes cambian. La nación hubiera administrado el 81,1%, los departamentos el 6,9% y los municipios el 12%.

### Referencias bibliográficas:

Diana Ricciulli-Marín Jaime Bonet-Morón Gerson Javier Pérez-Valbuena. Cien años de finanzas públicas territoriales en Colombia. Núm. 56 Diciembre, 2022. Centro de estudios económicos regionales (CEER) – Cartagena.

Ana María Iregui B. Ligia Melo B. Jorge Ramos F.. El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo. Subgerencia estudios económicos. Bogotá, D.C., Diciembre de 2003.

Juan Carlos Echeverry, Leopoldo Fergusson y Pablo Querubín. La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal. CEDE. Universidad de Los Andes. Enero de 2004.

#### IV. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL:

El presente proyecto se basa en la autonomía que tiene el Congreso de la República para legislar y hacer modificaciones a la Constitución Política, en particular, atendiendo los siguientes artículos de la misma:

- Artículo 1 CP
- Artículo 114 CP
- Artículo 150 CP
- Artículo 154 CP
- Artículo 288 CP
- Artículo 374 CP

#### V. AUDIENCIA PÚBLICA:

Por solicitud de los ponentes, se convocó a mesa técnica en el recinto de la Comisión Primera del Senado de la República, el día lunes 1 de abril de 2024, a las 10:00 AM. La Audiencia fue presidida por el Senador Germán Blanco, y contó con la participación presencial de los senadores: Carlos Alberto Benavides Mora, Guido Echeverri Piedrahita, por su parte mediante asistencia virtual se encontraban los Senadores Paloma Valencia, Julián Gallo, y Humberto de la Calle, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, David Luna. Del mismo sentido, participaron de manera presencial en la mesa a fin de rendir concepto, la Federación Nacional de Departamentos -FND-, Departamento Nacional de Planeación -DNP-, Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -Aso capitales-, y virtuales miembros delegados ministerio de hacienda.

En consecuencia, dentro de la respectiva audiencia pública, se analizaron conceptos referentes a: La descentralización de la educación y la salud en los territorios, se planteó la necesidad de armonizar el proceso de descentralización, así como también se mencionó el impacto frente a la distribución de recursos en los territorios, argumentado para ello una transición gradual y diferenciada en la descentralización. Dicho análisis estuvo a cargo de las siguientes intervenciones:

1. **Senador Guido Echeverri:** El contenido que tiene que tener el PAL lo desarrolla la ley en mención, el proyecto legislativo establece dentro de cuánto tiempo el gobierno presentará al congreso un proyecto de ley redefiniendo a la luz de transferencias que se tiene que girar, las competencias para crear las obligaciones a cargo de garantías de las entidades territoriales, hoy se permite las delegaciones de competencias del gobierno central, el cual se ha abusado de la competencia y de las obligaciones, con respecto a la entrega de las partidas, pues esa partida se entregan por partes, como pasa con el PAE tema que se discutió anterior mente , sobre todo lo que tiene que ver con el mantenimiento de las cárceles municipales.

No obstante la descentralización ya desarrolló tipologías y unas variables para efectos de identificar estas tipologías, en temas tan importantes como regla fiscal del orden territorial y además descentralización, para que avance en el de sentido hacer una transición mucho más rápida hacia año (2035) lo importante es tener en cuenta, lo planteado en el PAL, es volver a nivel de transferencias de los ingresos corrientes de la nación que desarrollaron la Constitución de (1991), pues recuerdan alguna crisis que resucitaron en el año (1998), para efectos de revertir estas partidas, fue un ambiente que rodeó toda la asamblea nacional constituyente teniendo en cuenta que se buscaba establecer un nuevo orden territorial para Colombia que todavía seguimos reclamando en los territorios, y lo tenemos en el proyecto de actualización, que plantea, algunos componentes que nos permite profundizar un poco en el análisis de las realidades futuras y que tengan que ver con la forma más racional y mucho más informada y sensata de establecer las competencias que derivan los recursos de la nación hacia los entes territoriales, para cumplir con las competencias.

No perdamos la perspectiva PAL el cual plantea sustancialmente eso, que además corresponderá a un desarrollo legal que tendrá que darse a partir de la obligación, el gobierno debe presentar proyecto de ley, que permitirá identificar a la luz de transferencia mayores competencias que tendrían los departamento y municipio, en lo geográfico y sectorial, se establece en el acto legislativo, quienes cumplan con los objetivos y con las inversiones sectoriales podrán con el gobierno entra a manejar otro tipo de inversiones, para tener una buena calidad de vida de los habitantes de los territorios de los departamentos.

2. **Dra. Marta García - Oficina General de Inversiones públicas y Julián Villa Real oficina técnica del DNP:** hablando de transferir recursos del sistema general de participaciones en un porcentaje mayor para enviar a los entes territoriales, hablando de las responsabilidades derivadas de la ley, se tendrá que actualizar las competencias, si hablamos de concurrencias con los entes territoriales se puede hablar de inversión que supera los (200) billones, para eso se necesitan mayores capacidad municipales y justamente en aquellos municipios y en aquellas entidades territoriales que son las que tienen mayores brechas de desigualdad real, la relación entre este entre el incremento del ajustes en el Sistema General de Participaciones (SGP) y la necesidad de cerrar esas brechas de desigualdad, ya está contemplado en la orientación del plan de desarrollo y del presupuesto aprobado , por eso la necesita de una mesa técnica para afinar porcentajes sin cifras y también la fórmula justamente de generar desarrollo económico, territorial desde la propuesta misma del plan de desarrollo.
3. **Ministerio Hacienda,** por su parte ha sustentado, la inclusión de los territorios, si me parece que debe llevar una argumentación más técnica, más profunda de parte ministerio, sustentando el propio plan de desarrollo, y en la propia ponencia de presupuesto, la cual se presentó para este año, las generalidades que deja nuevamente en un nivel técnico y no en simples afirmaciones, esto se dio en los debates del plan de desarrollo y no se ve una consecuencia en (90) días lo que está diciendo sobre este proyecto y lo que se ha firmado en el plan de desarrollo en común es esa ponencia y se expedirá en ese sentido de mayor afinación para

augmentar el presupuesto. Igualmente al analizar el comportamiento al (2002) al momento vemos como la bolsa y el sistema general de participaciones ha crecido en una forma exponencial, versus los ingresos corrientes de la nación que ha tenido un comportamiento de manera exponencial, lo que ha generado una mayor brecha mencionada al día de hoy, ahondado aún más las brechas sectoriales que se tienen en todos los departamentos, municipios, en el (2023) las transferencias de los departamentos corresponden al (19) billones a través del sistema general de participaciones cifra que representa el (54,55%) de los ingresos corrientes de la fórmula de crecimiento que ha convertido los departamentos en agentes delegados de la nación, al ser condicionados con esta transferencias, donde a través de las leyes reglamentarias se condiciona también los gastos, eso viola también el principio de autonomía territorial, adicionalmente que se le genera unas nuevas responsabilidades, competencias que no han sido acompañados de recursos, tales como la primera infancia, la alimentación escolar, la política ambiental, y unos cambios normativos que se han generado a través de documentos conpes de (1991) hasta la fecha, pues ya no hay una economía lineal, sino una economía circular, esas nuevas competencias y esas nuevas formas de gastar, están vulnerado en la autonomía y en el desarrollo propio en la región, entrando en la redacción específica del artículo (357)CPC.

4. Interviene la **Federación de Municipios**: el acto legislativo nos generó una preocupación para la Federación de municipios pues solamente se refiere manejo de recursos y no vemos claramente una descripción de cuál sería la fórmula crecimiento, solamente se habla que son los ingresos corrientes de la nación, y en el párrafo transitorio se establece la fórmula crecimiento, nos llama la atención y surge la duda, cuál sería la fórmula de crecimiento de la bolsa a partir de la vigencia fiscal (2035) en adelante es una oportunidad que se debe mejorar y como se ha mencionado en el día hoy, hay que establecer un seguro, porque si se llegará a establecer la fórmula de crecimiento SGP solamente con un porcentaje, los ingresos corrientes de la nación como se muestre al día de hoy, en época de las vacas flacas cuando realmente se presenten problemas económicos que afectan la síntesis la nación, eso repercutiría en los territorios y obviamente en la prestación adecuada los servicios públicos, esencialmente de salud educación, cuando nos referimos a salud y educación, vale la pena señalar que con el crecimiento actual de SGP donde se tiene un promedio de los ingresos corrientes de la nación revisando solamente (2000) al periodos (2024) el crecimiento de esa bolsa la bolsa SGP ha sido del (8% )sin embargo los principales indicadores de educación y salud son el salario mínimo. Igualmente, esto está ahondando más la brecha o el déficit fiscal que tienen los ingresos territoriales, la capacidad para asumir estos gastos, por ello entonces dentro de esa gradualidad hay que preguntarse, como se establece la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo en un estado común con un crecimiento lineal.
5. Interviene **Asocapitales** el cual sustenta, loamos el debate, el país está en épocas que donde se han traído a la sociedad unos debates interesantes que van, entre la federalización las regiones autonómicas, y la descentralización y la autonomía, ovacionamos este acto legislativo particular, porque es el tema central, desde asocapitales loamos la discusión, pero lo hemos venido planteando en unos escenarios que no son hipotéticos, sino que están determinados.

6. **Interviene el Senador Ariel Ávila** indica, hemos hecho las propuestas estructurales, por lo cual deberíamos definir e identificar cuáles son las competencias de los tres niveles de gobierno, nación, departamentos distritos y municipios en los territorios, una vez teniendo clara y definida, esas competencias, asignar lo que hoy nos debatimos en un déficit de alrededor de (22.23%) de la participación de los ingresos corrientes, y con el acto legislativo quedaría en (46.5%) que es un aumento sustancial. Igualmente la pregunta que uno se hace es cómo vamos a resolver el tiempo atender las competencias, el acto legislativo, los comentarios de DNP son válidos en el sentido de que proyecto de ley, un mes después a la aprobación es un tiempo muy estrecho, la pregunta que nos hacemos es que va pasar cuando salga aprobado este proyecto de acto legislativo, y venga la ley a definir esto, supuestamente queremos resolver hoy en día, el legislador fácilmente puede por competencia definir y asumir que competencias tiene una entidad territorial sin necesidad del acto legislativo, la discusión está en la fórmula de los ingresos , nosotros para poder decir que necesitamos del (30 al 50 %) la participación de los ingresos corrientes, analizamos estructuralmente cuáles son las competencias, que vamos a asumir para poder financiar al (100%), al ciudadano no le interesa quien le presta servicio, quien le suministre el agua, la salud y la educación, sino que los satisfaga, para cerrar las brechas de la inequidad, esto en cualquiera los tres niveles, donde tiene que llegar en ese contexto, es qué pasaría si aprobamos un acto legislativo con (46.5%) de los ingresos corrientes, no podemos perder de vista, una de las críticas que se le hace a la descentralización en Colombia, por sectores y es un tema que nosotros llamaríamos a la reflexión y revisar, hoy en día el 90% de los recursos que se asignan a la educación salarios.
7. El **Dr. DNP Julián**, Senador Guido Echeverry como gobernador de las caldas tuvo la oportunidad de conocerlo cuando se tramitó en hacienda, el acuerdo de reestructuración de pasivos de Caldas el 90% son recursos para pagar la nómina de docentes, si aumentamos al (46%) y lo que corresponde para educación se va seguir pagado el (90%) es para el pago denomina y la preocupación no es esa, sino por la calidad de la educación.
8. **Senador Guido Echeverri Piedrahita**, hay un tema por resolver y entiendo la preocupación, hacienda le va decir a un proyecto de estos que “NO” este tema que fue discutido por el ministro, a lo cual afirmó, que ni de riesgos hará modificación a la fórmula que se diseñó, el propósito tampoco es desestabilizar las finanzas públicas de la nación, pero si buscar un equilibrio y no perder de vista que la participación en los ingresos corrientes no es una generosidad de gobierno, puesto que es un derecho que tienen las entidades territoriales que es ordenada por el constituyente primario, por lo tanto, se deben identificar las competencias que asume cada nivel de gobierno, frente a la asignación de recursos suficientes para cumplir, por lo cual surgen los siguientes interrogantes, ¿qué va a pasar con el sector de agua potable?, que va a pasar con el sector de la salud?; puesto que se encuentra en discusión que se asuma el mínimo el consumo vital, a lo cual, las entidades territoriales promulgaron no efectuar aportes, y la corte constitucional lo ha declarado, “el estado de cosas inconstitucionales”. También se pueden observar dificultades en el tema carcelario, no hay claridad que asume la nación, que asume los departamentos y los municipios, puesto que, hoy en día los recursos no son

suficientes, por lo que solo aplica un porcentaje de los ingresos corrientes, los cuales no solucionan nada, la nación también tiene que hacer un ajuste fiscal como lo hicieron las entidades territoriales, en su momento no se puede seguir pensando en ajustes fiscales.

- 9. Igualmente Asocapitales** se puede establecer como la implementación de una reforma al sistema general de regalías para que tenga recursos cuantiosos para el funcionamiento de los organismos de control - Contraloría, el DNP, y el ministerio hacienda; puesto que estos recursos pueden ser superiores a lo que recibe una entidad productora de regalías, hay que identificar las competencias, asumir y asignar los recursos cuando sea necesario para cubrir lo que se pretende. El estado colombiano pueda cerrar brechas de inequidad, por lo anterior, la conclusión es. Que los recursos deben llegar donde tiene que llegar, seguramente resolverá los problemas de acueducto, vías, energía, educación, alimentación y la calidad de vida.

En síntesis, la mesa técnica, estuvo centrada en la autonomía fiscal y administrativa de las entidades territoriales, se resaltó la necesidad de reformar el Sistema General de Participaciones (SGP), en miras a garantizar los recursos necesarios para las competencias como lo contempla la Constitución Política de Colombia. Asimismo, se discutió la importancia de establecer un fondo de ahorro de estabilización para asegurar un nivel mínimo de recursos y se planteó la necesidad de una mayor claridad en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de Gobierno.

Por su parte, la Federación Nacional de Departamentos -FND- mediante la oficina de Finanzas Territoriales, emitió concepto por escrito, a fin de profundizar en el análisis del presente proyecto de acto legislativo, dentro de las cuales determinó:

*Es importante tener en cuenta que los programas misionales que se financian con cargo al SGP en su mayoría tienen componentes de gasto fijo y creciente en términos de inflación o de salario mínimo, lo cual demandaría que la cifra del SGP sea creciente en estos mismos factores, sin embargo, actualmente por fórmula constitucional están atados al promedio del comportamiento de los Ingresos Corrientes de la Nación, generando así un déficit en la asignación del recurso de SGP que permita a las entidades territoriales cumplir con sus delegaciones en los sectores de salud, educación y agua potable y saneamiento básico.*

*Ahora bien, frente a la redacción propuesta para modificar el artículo 357 de la Constitución Política, a la luz del estudio técnico realizado desde la Federación Nacional de Departamentos consideramos que no establece concretamente una fórmula de crecimiento de la bolsa del SGP; solamente se refiere a que la fuente de recursos crecerá como porcentaje de los ICN hasta llegar a ser como mínimo el 46,5 % y en el párrafo transitorio 2 establece una fórmula de gradualidad al 2035. Surge entonces la duda, de cuál sería la fórmula de crecimiento de la bolsa, en los años subsiguientes a la vigencia fiscal 2035 para garantizar que el SGP siga teniendo un crecimiento real y sostenido en el tiempo.*

*En este contexto, el proyecto de acto legislativo, tal como se ha fundamentado en su justificación y en sus consideraciones, busca recuperar el peso porcentual de las transferencias a las entidades subnacionales con respecto a los ICN. Sin embargo,*

*es crucial destacar que este objetivo de fortalecer la descentralización no puede seguir postergándose, ya que ello podría comprometer aún más la capacidad fiscal de los territorios y obstaculizar la eficiente provisión de los servicios básicos para la población.*

*La propuesta no generaría en el corto plazo la garantía en la transferencia de los recursos suficientes para cumplir con sus responsabilidades alejándose del objetivo de afianzar la descentralización en Colombia. Además, con ocasión de la reforma tributaria del 2022, la fórmula actual de crecimiento del SGP y según la proyección realizada por parte de la FND con base en el marco fiscal de mediano plazo (MFMP, 23), para los años 2025, 2026 y 2027 la asignación de SGP a las entidades territoriales sería menor teniendo en cuenta la aplicación de los porcentajes propuestos en el Proyecto de Acto Legislativo para dichas vigencias.*

*En conclusión, desde la Federación Nacional de Departamentos consideramos que el Proyecto Acto Legislativo propuesto propende por materializar la descentralización y la autonomía de los territorios, a través de la recuperación del 46.5% en un período de 10 años. Sin perjuicio de lo anterior consideramos que sería el momento de incorporar una fórmula de crecimiento del Sistema General de Participaciones (SGP) que no esté vinculada únicamente a los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), ya que esto podría comprometer la estabilidad del gasto sectorial. Para garantizar una gestión financiera eficaz y un desarrollo continuo, es necesario incluir componentes que garanticen la estabilidad sostenibilidad del SGP en el tiempo, independientemente de las fluctuaciones en los ICN, razón por la cual insistimos en la necesidad de que sea de manera inmediata y no gradual en los próximos 10 años como se propone, entendemos los compromisos y obligaciones que se han generado presupuestalmente en los últimos años para la Nación sin embargo dichas obligaciones y compromisos no pueden estar condicionado el desarrollo y autonomía de los territorios.*

*Durante el primer debate del Proyecto de Ley en estudio, el pasado martes 12 de marzo en la comisión primera de Senado fue presentado una proposición aditiva por parte de la Honorable Senadora Aida Quilqué en la cual se establece una propuesta de modificación al artículo 2° el cual quedará así:*

*Los recursos del Sistema General de Participaciones se distribuirán a los Departamentos, Distritos, Municipios y Resguardos indígenas. Posteriormente se distribuirán por sectores que defina la ley.”*

*Al respecto es importante resaltar que la proposición presentada es contraria lo dispuesto en los artículos 286 y 329 de la Constitución Política al sugerir la distribución de recursos del SGP a los resguardos indígenas, comunidad que no ostenta la calidad de entidad territorial y por tanto no son personas jurídicas de derecho público.*

*Igualmente, en el artículo 286 de la Constitución Política se define expresamente cuales son las entidades territoriales, señalando que los territorios indígenas lo serán cuando así se constituyan conforme a la Ley orgánica que reglamente tal fin.*

*Al respecto la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Concepto 11001-03-06-000-2012-00065-00 (2116) del 3 de octubre de 2012, le encuentra sentido a lo dispuesto en el artículo 226 en los siguientes términos:*

*(...)*

*Esta Sala ha dicho que el Sistema General de Participaciones tiene como fin Lograr el equilibrio fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales y regionales, así como realizar el espíritu de la Constitución de 1991, según la cual la Nación y las entidades territoriales son “socias”.*

*El artículo 356 de la C.P. señala como destinatarios de los recursos del Sistema, los departamentos, los distritos, los municipios, las entidades territoriales indígenas, cuando se constituyan, y los resguardos, siempre que éstos no se hayan constituido como entidades territoriales indígenas.*

*El Sistema General de Participaciones refleja el hecho de que existe un estrecho nexo entre la obligación del Estado de garantizar la prestación de los servicios básicos y la distribución de competencias entre las entidades territoriales. Ahora bien, según la Corte Constitucional, los recursos del sistema hacen parte del gasto público y por ende, del Presupuesto Nacional, por lo que requieren de una ordenación jurídica que comprenda el conjunto de autorizaciones para financiar la satisfacción de los requerimientos y necesidades de la sociedad, así como una regulación imperativa interna de las competencias de la Administración para el manejo y distribución de dicho gasto, cuya ejecución no es discrecional sino reglada.*

*(...)*

## **VI. IMPACTO FISCAL:**

El impacto fiscal que acarrea el presente proyecto de Acto Legislativo, estaría dado por la modificación propuesta en el párrafo transitorio 2º, que al tenor dispone:

*“PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para efectos del cumplimiento de este artículo, se establece un periodo de transición hasta el año 2034, durante el cual el Sistema General de Participaciones, como mínimo, será el 23,77% de los ingresos corrientes de la nación en 2024; el 26,05% en 2025; el 28,32% en 2026; 30,59% en 2027; 32,86% en 2028; 35,14% en 2029; el 37,41% en 2030; el 39,68% en 2031; el 41,95% en 2032; el 44,23% en 2033; y el 46,5% en 2034.”*

En el sentido, el día 29 de agosto de 2023, como miembro de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y teniendo en cuenta el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, así como la designación para ser ponente del presente Proyecto de Acto Legislativo, fue solicitado ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el concepto técnico, los comentarios y consideraciones pertinentes frente al impacto fiscal que tendría la aprobación del texto del Proyecto de Acto Legislativo No. 10 de 2023 Senado “Por el



cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” para tenerlos en cuenta durante el debate y el trámite legislativo del proyecto. El Ministerio en comunicación del 11 de octubre de 2023, se abstiene de dar concepto favorable a la iniciativa. A la fecha de elaboración de la presente ponencia no se ha recibido ningún concepto para el Proyecto de Acto Legislativo 018 de 2024 Senado.

## VII. CONFLICTOS DE INTERÉS:

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 2003 de 2019, para que se configure un conflicto de intereses los congresistas deberán estar incursos en:

- 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”.*

El mismo artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 dispone:

*“Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores...”*

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 291 de la ley 5 de 1992, el suscrito ponente no encuentra circunstancia de impedimento al no evidenciarse un beneficio particular, actual y directo con relación a las disposiciones que pretenden establecer el presente proyecto de Acto Legislativo, por ser una reforma general, abstracta e impersonal.

## VIII. PROPOSICIÓN:

Por las consideraciones presentadas, rindo informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo N° 437 de 2024 Cámara - 018 de 2024 Senado “Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, en primera vuelta. En consecuencia, solicito atentamente poner el texto propuesto en consideración de la Comisión Primera Constitucional Permanente para su discusión y aprobación, el cual se presenta sin modificaciones.

Cordialmente,

**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
Representante a la Cámara  
Ponente

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE – PRIMERA VUELTA

### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 437 DE 2024 Cámara - 018 DE 2024 SENADO

#### **POR EL CUAL SE FORTALECE LA AUTONOMÍA DE LOS DEPARTAMENTOS, DISTRITOS Y MUNICIPIOS, SE MODIFICA EL ARTÍCULO 356 Y 357 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

#### **EL CONGRESO DE COLOMBIA**

#### **DECRETA:**

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** Este acto legislativo fortalece la autonomía territorial, estableciendo que el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios represente mínimo el 46,5 por ciento de los ingresos corrientes de la Nación a partir del año 2034. Con este fin, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

**ARTÍCULO 2.** Modifíquese el artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 356.** Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales, incluidas las indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

- a. Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.

- b. Para otros sectores: población, reparto entre población urbana y rural y pobreza relativa. No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. La ley establecerá que, dentro de los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones, se priorizará la asignación de recursos a la protección de páramos y cuencas hidrográficas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones se distribuirán a los Departamentos, Distritos y Municipios, Entidades Territoriales Indígenas y Resguardos Indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido como entidad territorial indígena; la ley definirá la posterior distribución por sectores.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación no podrá ser inferior al que se transfería al momento de la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Medellín se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten.

**PARÁGRAFO.** La ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y las demás ciudades que se organicen como distritos especiales no estarán obligados a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos. La ley podrá crear mecanismos adicionales a los existentes que fomenten y promuevan desarrollos en ciencia, tecnología e innovación.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 1º.** El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y el funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, en un término no mayor a seis (6) meses desde la entrada en vigencia del presente acto legislativo.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 2.** La ley cumplirá los siguientes objetivos

1. Definir la distribución de competencias y recursos entre el gobierno central y las entidades territoriales con observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La distribución de recursos se deberá hacer teniendo en cuenta las participaciones que en virtud del sistema general de participaciones corresponden a las entidades territoriales y los ingresos propios que la ley asigne a las entidades territoriales para cumplir las obligaciones originadas en las competencias que asumen en uso de su autonomía.
2. Definir los mecanismos de gradualidad, diferenciación territorial y acompañamiento técnico que operarán en el régimen de transición. La ley podrá aprobar un mecanismo de calificación de capacidad institucional y fiscal de las entidades territoriales, de modo que las más calificadas puedan asumir nuevas responsabilidades, mientras que las menos calificadas

tengan un mayor tiempo de adaptación, desarrollo institucional y acompañamiento por parte del gobierno nacional. En todo caso, este acompañamiento no podrá menoscabar la autonomía que las entidades territoriales deben gozar desde la entrada en vigencia de este acto legislativo y propenderá por el desarrollo de competencias y capacidades en las entidades territoriales.

3. Establecer el modelo de Gobierno abierto de las entidades territoriales para asegurar la transparencia en el manejo y gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones, el cual deberá garantizar la participación ciudadana, la innovación tecnológica y la rendición de cuentas.

Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el numeral anterior, el Gobierno Nacional regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

4. Definir los mecanismos idóneos de control del gasto financiado con recursos del sistema general de participaciones, los cuales no podrán ser del mismo nivel de los departamentos, distritos y municipios. La ley definirá la naturaleza de estos mecanismos de control. De igual manera, definirá el régimen sancionatorio adecuado.

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

**ARTÍCULO 3.** Modifíquese el artículo 357 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 357.** El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios crecerá como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación hasta llegar a ser como mínimo el 46,5 por ciento de estos a partir del año 2034.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la

entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 1.** El Gobierno Nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones. El Sistema orientará los recursos necesarios para que de ninguna manera, se disminuyan, por razón de la población, los recursos que reciben las entidades territoriales actualmente.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 2.** Para efectos del cumplimiento de este artículo, se establece un periodo de transición hasta el año 2034, durante el cual el Sistema General de Participaciones, como mínimo, será el 24,65% de los ingresos corrientes de la nación en 2025; el 27,08% en 2026; el 29,51% en 2027; 31,94% en 2028; 34,37% en 2029; 36,80% en 2030; el 39,23% en 2031; el 41,66% en 2032; el 44,09% en 2033; y el 46,52% en 2034

**ARTÍCULO 4. VIGENCIA.** Este acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
Representante a la Cámara  
Ponente