

Bogotá D.C., 20 de noviembre de 2023

Senador

**GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ**

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**REF: Informe de ponencia para segundo debate al 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'.**

Señor Presidente,

En cumplimiento de la designación como ponente que nos hiciera la mesa directiva del proyecto de acto legislativo de la referencia, en los términos legales que para dicho fin ha dispuesto el Reglamento Interno del Congreso, me permito rendir informe *de ponencia para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo N° 10 de 2023 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"*.

Cordialmente,



**ARIEL ÁVILA**

**Senador de la República**

Ponente

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

### **Proyecto de Acto Legislativo N° 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”**

#### **I. OBJETO:**

El presente proyecto de Acto Legislativo 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 2034.

Para ello, establece un periodo de transición en el cual se incrementará anualmente en 2,65% de los Ingresos Corrientes de la Nación las participaciones en favor de las entidades territoriales, hasta el año 2034.

#### **II. TRÁMITE DEL PROYECTO**

El proyecto de Acto Legislativo 10 de 2023 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 09 de agosto de 2023 ante la Secretaria General del Senado de la República por los Honorables Senadores GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA, GUSTAVO MORENO, BERENICE BEDOYA PÉREZ, ANGELICA LOZANO CORREA, JAIRO ALBERTO CASTELLANOS, JONATHAN PULIDO HERNANDEZ, IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ, HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA, CAROLINA ESPITA JEREZ; y LOS Honorables Representantes JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA, DANIEL CARVALHO MEJIA, JAIME RAUL SALAMANCA TORRES, JULIA MIRANDA LONDON y es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales vigentes. En ese orden de ideas, mediante oficio del 16 de agosto de 2023 se me designó como ponente para primer debate del mencionado proyecto. El pasado miércoles 16 de noviembre se llevó a cabo el primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente y nuevamente se me designó como ponente para el segundo debate.

### III. SÍNTESIS:

Este proyecto de Acto Legislativo propone una reforma al Sistema General de Participaciones (en adelante SGP) para que alcance mínimo el 46,5 % de los Ingresos Corrientes de la Nación (en adelante ICN) en favor de los Departamentos, Distritos y Municipios. Teniendo en cuenta que actualmente este porcentaje es del 20%, se establece un período de transición hasta el año 2034 por medio de un incremento anual de mínimo 2,65% de los Ingresos Corrientes de la Nación en favor de las entidades territoriales.

En segundo lugar, se establece que el Gobierno Nacional deberá presentar, en el primer mes de la legislatura siguiente a la entrada en vigencia de este Acto Legislativo, un proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial que redistribuya en favor de las entidades territoriales las competencias y recursos del Estado, establezca nuevos controles por parte de la nación a la ejecución de los recursos del SGP y permita el fortalecimiento de las capacidades fiscales de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Este proyecto de Acto Legislativo plantea la modificación del artículo 356 y 357 de la Constitución Política, así:

En el artículo 356, se propone cambiar el mecanismo de asignación de los ingresos corrientes de la nación a través de un criterio geográfico, primero, y luego sectorial. Hoy ocurre al contrario.

En el artículo 357, se establece un porcentaje mínimo de 46,5 % de los ingresos corrientes de la nación en el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. Para ello, se propone un periodo de transición hasta el año 2034 por medio de un incremento anual de mínimo el 2,65% de los Ingresos Corrientes de la Nación las participaciones en favor de las entidades territoriales.

Consecuentemente, esta iniciativa plantea excluir del artículo 357 los tres primeros párrafos transitorios que fueron incorporados por los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, teniendo en cuenta que en el año 2016 perdieron vigencia. A su vez, se mantiene el contenido del párrafo transitorio 4º creado por el Acto Legislativo 04 de 2007, el cual se ajusta a la nueva numeración del proyecto.

Por último, se establece un nuevo párrafo transitorio 2º, con el fin de fijar un periodo de transición hasta el año 2034 para el cumplimiento de estas disposiciones. De esta forma, se fija un incremento anual de mínimo el 2,65 % de los Ingresos Corrientes de la Nación, las participaciones en favor de las entidades territoriales.

#### IV. 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 aquellas 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 ICN 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 superar 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% 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 complementó 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 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 significó 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 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 % de los 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% de los Ingresos Corrientes de la Nación las participaciones en favor de las entidades territoriales, hasta llegar mínimo al 46,5%.

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 de manera parcial 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 corresponderían 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, 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.

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.

## **V. 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 asignaran.

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 15 % 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, tendría que revisar 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 destinan 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 incrementa año por año, del 14 % en 1993 hasta alcanzar el 22% 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 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.

## **VI. CONSIDERACIONES:**

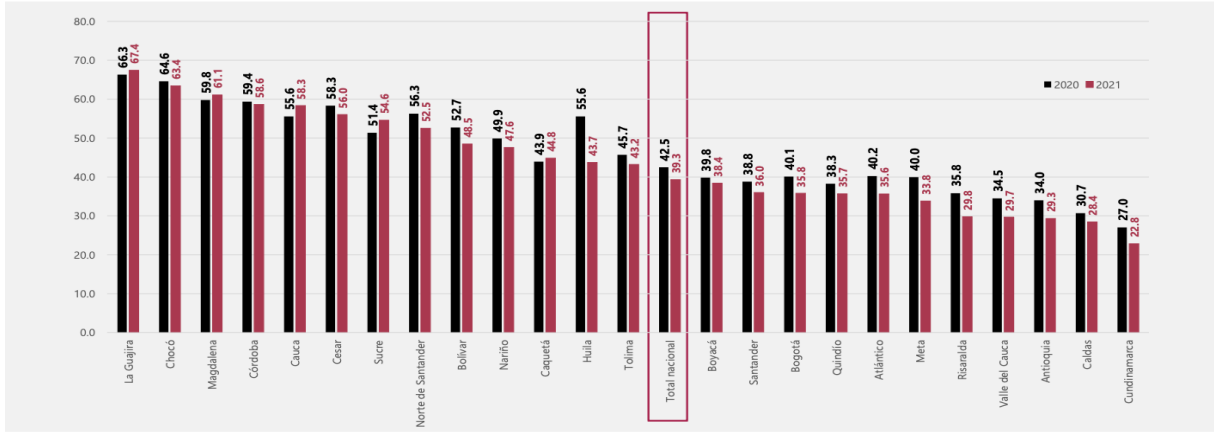
**Primera consideración:** Colombia es un país de considerable desigualdad territorial.

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).

**INFORMACIÓN PARA TODOS**

**Incidencia de pobreza monetaria Departamentos. (2020-2021)**



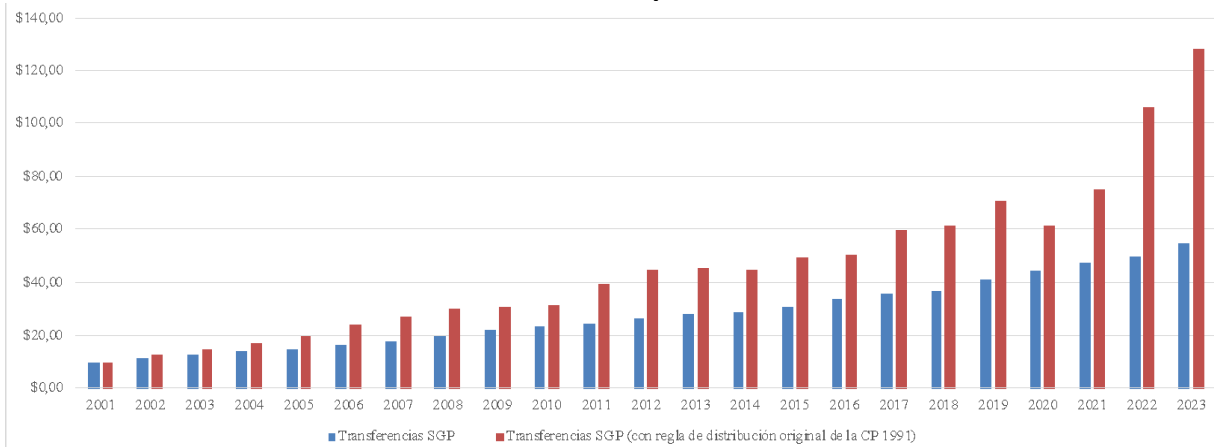
Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH 2020-2021.  
2020 – 2021: Match GEIH – RRAA Ayudas institucionales y PILA (MinSalud)

**Segunda consideración:** La de 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.

**Evolución de las Transferencias del SGP (2001-2023)**

Escenario observado vs Escenario hipotético (sin reformas constitucionales al SGP).

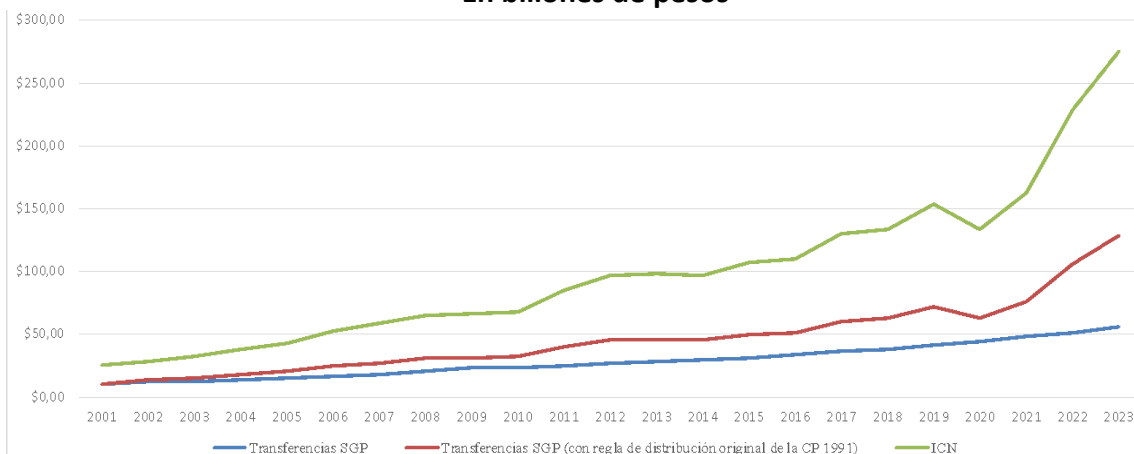
**Transferencias SGP (2001-2023)  
En billones de pesos**



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

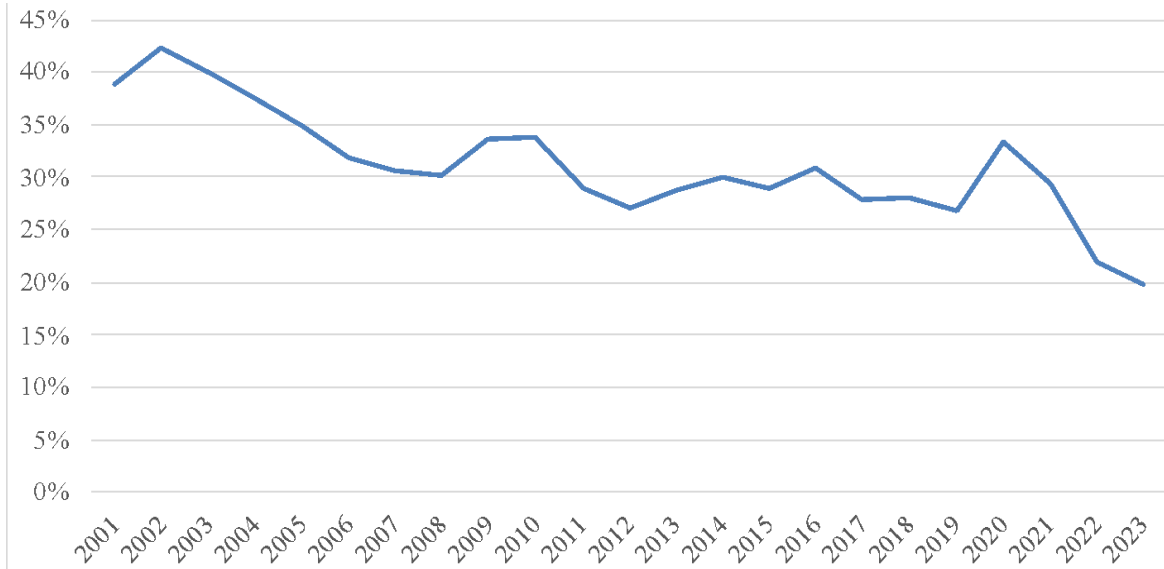
- En 2022, el Gobierno Nacional transfirió cerca de 50 billones de pesos a las entidades territoriales, a través del SGP. En 2023, esa cifra alcanzaría, según proyecciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público los 55 billones de pesos.
- De no haber sido aprobadas las reformas constitucionales 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).

**Transferencias del SGP como % de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) (2001-2022)**  
**Evolución de los ICN y de las Transferencias al SGP (2001-2023)**  
**En billones de pesos**



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

**Peso (%) de las Transferencias del SGP dentro de los ICN (2001-2023)**

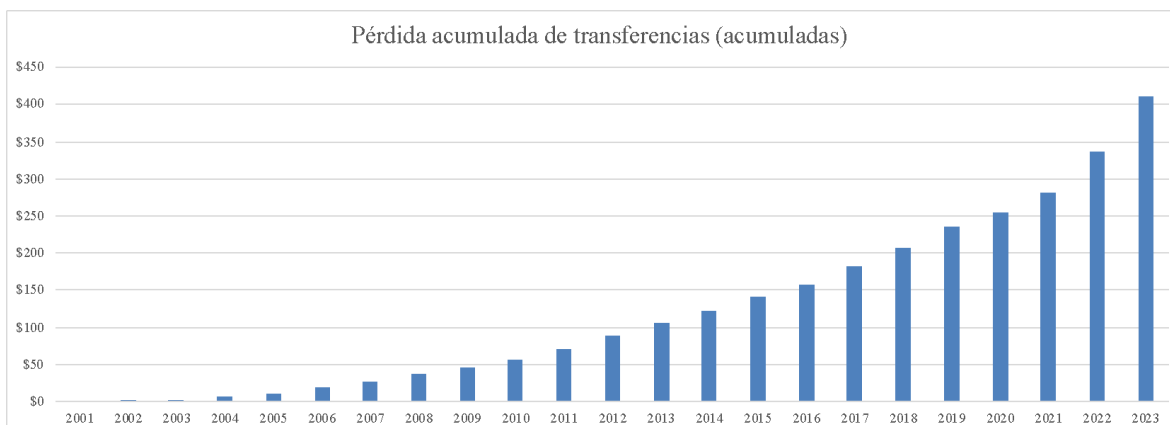


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación (DNP)

- 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.

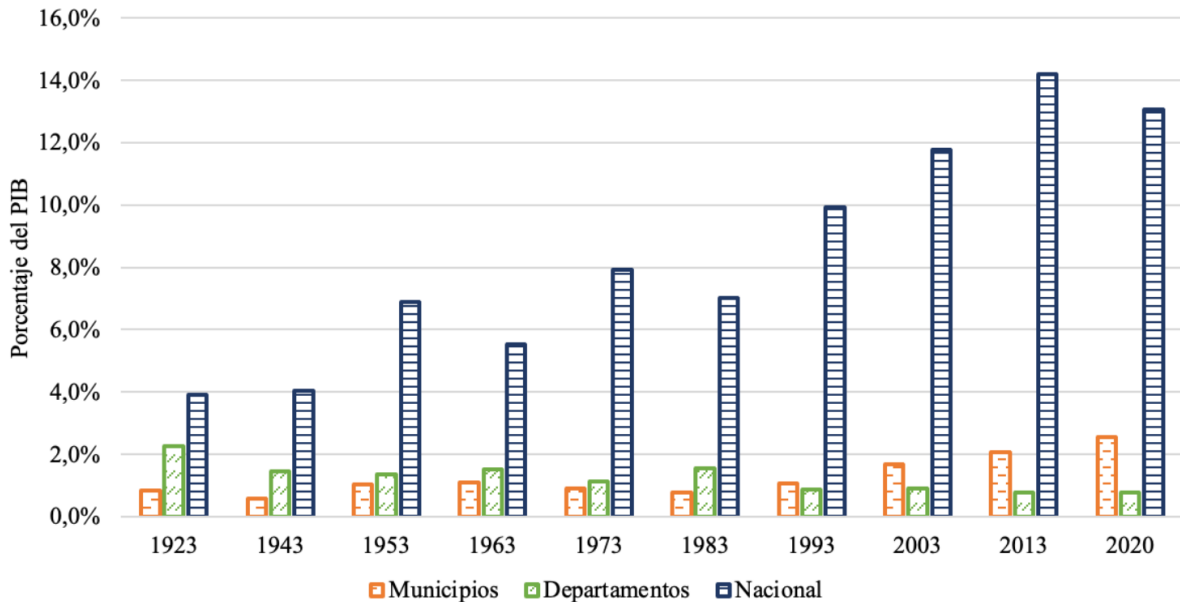
Además, la actualización catastral también puede requerir de la participación de otras entidades, como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), encargado de establecer las normas técnicas para la formación y actualización del catastro nacional. Todo esto hace que el proceso de actualización catastral 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 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 ejercerían 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 comisarías, 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.

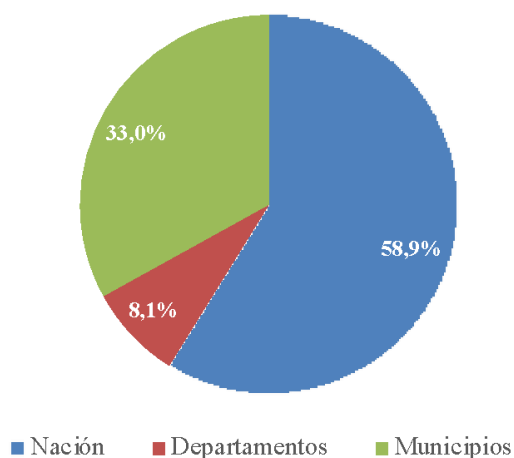
Esta situación fue interpretada por el legislador como una oportunidad para agrupar en una sola bolsa lo que antes hacía parte del Situado Fiscal y las participaciones municipales por medio del Acto Legislativo 01 de 2001. Se estableció un periodo de transición que finalizó en 2016, en el cual el crecimiento 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



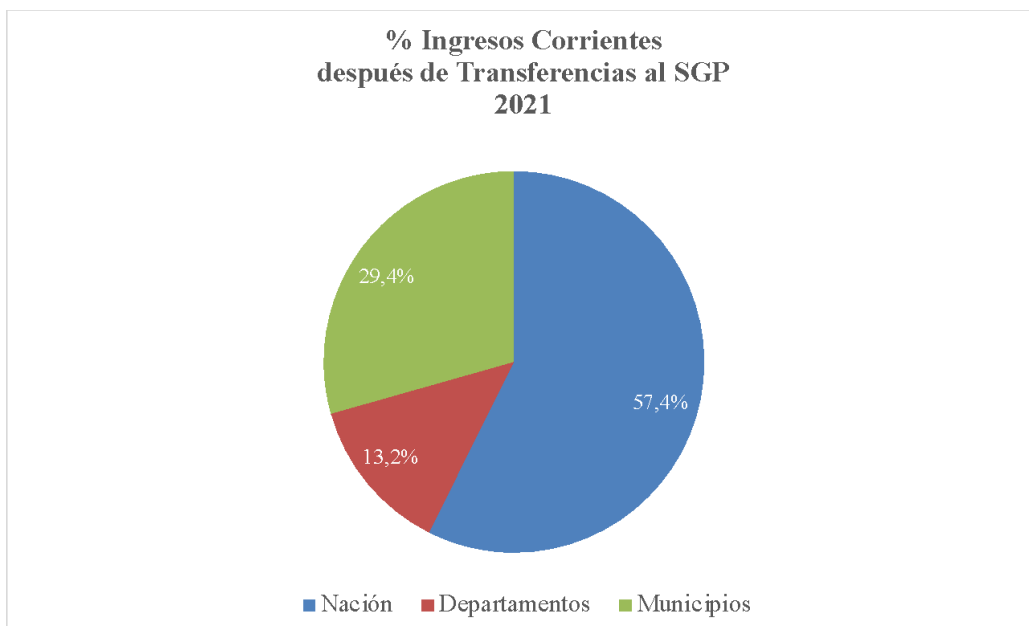
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación (DNP)

- 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%.

### Ingresos Corrientes (IC) (2001-2022).

Participación (%) de cada uno de los niveles de gobierno

#### 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 de 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%.

Por el lado de los gastos, es fundamental que el país defina con claridad las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno, y que asigne en consecuencia los recursos. Este es uno de los temas centrales que debe abordar la ley que desarrolle el Acto Legislativo. Sería ideal que la ley definiera una “tabla de distribución de competencias”, de la cual se presenta un ejemplo idealizado a continuación, solo con propósitos ilustrativos. La lista de competencias en el ejemplo es claramente incompleta, y la asignación de competencias a

niveles de gobierno es arbitraria. Pero la idea es ilustrar una de las tareas que la ley de desarrollo del Acto Legislativo debería acometer.

Competencia	Nación	Departamentos	Municipios
Justicia	X		
Relaciones internacionales	X		
Defensa	X		
Policía local			X
Policía rural		X	
Vías primarias	X		
Vías secundarias y terciarias		X	
Inversión sistemas de transporte masivo	X (70%)		X (30%)
Operación sistemas de transporte masivo			X
Educación básica y media			X
Educación superior		X	
Estándares educativos	X		
Salud			X
Pensiones	X		

**Los niveles de desarrollo de los distintos territorios son desiguales.** No es necesario pensar que la descentralización se debe hacer al mismo ritmo en todo el país. Es claro que algunos territorios están más capacitados para asumirla que otros. En ese sentido, es posible pensar una descentralización gradual, que atienda a las capacidades de desarrollo institucional de las regiones. Esto se logra, no suplantando la autonomía territorial, sino acompañando a los territorios con menos desarrollo institucional. El Gobierno Nacional debería proveer ese acompañamiento, así como los estándares y las medidas de control que sean del caso.

**El presupuesto de la Nación es inflexible: quitarle recursos la dejará desfinanciada.** Una objeción importante a la idea de fortalecer el SGP es que deja desfinanciada a la Nación. En otras palabras, a la Nación no se podrían quitar recursos si no se le quitan responsabilidades. Y se señala que retirar las responsabilidades de la Nación es muy difícil por las inflexibilidades que la ley y otras circunstancias han ido trayendo al presupuesto nacional.

La inflexibilidad presupuestal se refiere a la rigidez que tienen los presupuestos públicos para ser modificados una vez que han sido aprobados. Esto significa que los recursos asignados a cada rubro o programa están predeterminados por la Ley y no pueden ser ajustados fácilmente en caso de que se presenten cambios en las condiciones económicas o sociales del país.

El proceso de descentralización establecido en la Constitución Política de 1991 adjudicó competencias a las regiones, pero mantuvo la destinación de apropiaciones para entidades del nivel nacional asociadas con responsabilidades similares. Esto ha generado un debate sobre el tipo de responsabilidades y recursos que se han descentralizado y sobre la necesidad de eliminar las partidas que puedan estar duplicadas. Muchas de estas partidas pueden estar presentes en el PGN a través de este tipo de inflexibilidades. Además, al estar predeterminados de manera inflexible por la Ley, estos rubros no están sujetos a un proceso crítico y periódico de evaluación y determinación de prioridades, sino que se fijan de manera automática para cumplir con la normatividad.

En el contexto de la descentralización, la inflexibilidad presupuestal puede afectar la capacidad de las regiones para ejecutar sus planes de gobierno, ya que los recursos que les son asignados pueden estar predeterminados por la Ley y no ser suficientes para atender las necesidades específicas de cada región. Además, la inflexibilidad presupuestal puede generar duplicidad de erogaciones para un mismo fin y limitar la definición de prioridades, lo que puede afectar la eficiencia y eficacia de la gestión pública. Por lo tanto, es importante buscar soluciones que permitan flexibilizar el presupuesto y mejorar la supervivencia fiscal del país, sin afectar la descentralización y la autonomía de las regiones.

Se proponen varias soluciones para enfrentar los problemas de inflexibilidad presupuestal y descentralización en Colombia. En primer lugar, se sugiere la necesidad de llegar a un pacto político que permita definir las prioridades en el gasto público, distribuir las responsabilidades del nivel central y el descentralizado, y otorgarle al gobierno la posibilidad de flexibilizar el gasto público para que, con el Congreso, pueda establecer las prioridades sociales del país en lugar de estar atado a disposiciones legales que restringen las decisiones de política.

En segundo lugar, se propone elevar a nivel constitucional una norma que permita flexibilizar el gasto público, dada la enorme cantidad de leyes, artículos de la misma Constitución, sentencias de la Corte Constitucional y acciones de cumplimiento del Consejo de Estado que decretan gasto público.

Además, se sugiere la necesidad de realizar una revisión crítica y periódica de los programas y proyectos que se financian con recursos públicos, con el fin de identificar aquellos que no están cumpliendo con sus objetivos y que pueden ser eliminados o redireccionados hacia áreas más prioritarias.

Finalmente, se propone la necesidad de fortalecer la capacidad técnica y administrativa de las regiones para que puedan gestionar de manera más eficiente los recursos que les son asignados y para que puedan participar de manera más activa en la definición de las políticas públicas que les afectan. Esto implica, entre otras cosas, mejorar la calidad de la información que se tiene sobre las necesidades y demandas de las regiones y fortalecer los mecanismos de coordinación y cooperación entre el nivel central y el descentralizado.

Adicionalmente, se sugieren varias medidas para fortalecer la capacidad técnica y administrativa de las regiones en Colombia. En primer lugar, se propone mejorar la calidad de la información que se tiene sobre las necesidades y demandas de las regiones, a través de la implementación de sistemas de información y monitoreo que permitan recopilar y analizar datos relevantes para la toma de decisiones.

En segundo lugar, se sugiere la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación y cooperación entre el nivel central y el descentralizado, a través de la implementación de políticas y programas que promuevan la participación activa de las regiones en la definición de las políticas públicas que les afectan.

Además, se propone la necesidad de mejorar la formación y capacitación de los funcionarios públicos de las regiones, a través de la implementación de programas de formación y capacitación que les permitan adquirir las habilidades y conocimientos necesarios para gestionar de manera eficiente los recursos que les son asignados.

Finalmente, se sugiere la necesidad de fortalecer los sistemas de control y seguimiento de la gestión pública en las regiones, a través de la implementación de mecanismos de auditoría y evaluación que permitan identificar y corregir las deficiencias en la gestión de los recursos públicos.

#### **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.

## VII. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL:

ARTICULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

ARTICULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes.

ARTICULO 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.

ARTICULO 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

ARTICULO 356. <Artículo modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo No. 1 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> 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, 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.

<Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> 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) <Literal modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> 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 y 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.

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.

<Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

<Inciso adicionado por el artículo 3 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> 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 del <sic> 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.

<Inciso adicionado por el artículo 3 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente Acto Legislativo, 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.

<Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

<Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> 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 TRANSITORIO. 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, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.

PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

ARTICULO 357. <Artículo modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

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 1o. El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1o. del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico, de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 3o. El Sistema General de Participaciones, SGP, tendrá un crecimiento adicional a lo establecido en los párrafos transitorios anteriores para el sector educación. La evolución de dicho crecimiento adicional será así: en los años 2008 y 2009 de uno punto tres por ciento (1.3%), en el año 2010 de uno punto seis por ciento (1.6%), y durante los años 2011 a 2016 de uno punto ocho por ciento (1.8%). En cada uno de estos años, este aumento adicional del Sistema no generará base para la liquidación del monto del SGP de la siguiente vigencia. Estos recursos se destinarán para cobertura y calidad.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 4o. 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.

ARTICULO 374. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

ARTICULO 375. Podrán presentar proyectos de Acto Legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el

Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

#### **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 asignación para ser ponente del presente proyecto de Acto Legislativo, solicité 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 que se adelanta.

#### **VIII. 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 incurso 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.

#### **IX. PROPOSICIÓN:**

Por las consideraciones presentadas, rindo informe de ponencia positiva para segundo debate del proyecto de Acto Legislativo No 10 de 2023 “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 consecuencia, solicito atentamente poner el texto aprobado en debate de Comisión Primera Constitucional Permanente en consideración de la Plenaria del Senado de la República para su discusión y aprobación, sin modificaciones adicionales.

Cordialmente,



**ARIEL ÁVILA**  
**Senador de la República**  
Ponente

**30 DE NOVIEMBRE DE 2023. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION.** En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional [ponencias.comisionprimera@senado.gov.co](mailto:ponencias.comisionprimera@senado.gov.co).

**YURY LINETH SIERRA TORRES**  
Secretaria General Comisión Primera  
H. Senado de la República

**30 DE NOVIEMBRE DE 2023. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION.** Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.

**Presidente,**

**S. GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ**

**Secretaria General,**

**YURY LINETH SIERRA TORRES**