



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - Nº 1324

Bogotá, D. C., miércoles, 26 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 117 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., 25 de octubre de 2022
Honorable Representante
JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Presidente
Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para el segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 117 de 2022 Cámara, *por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia.*

Honorables Representantes,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para segundo Debate del Proyecto de Acto Legislativo número 117 de 2022 Cámara, *“por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia”* con base en las siguientes consideraciones.

1. Trámite de la iniciativa

El Proyecto de Acto Legislativo 117 de 2022 Cámara fue radicado el 5 de agosto del 2022 por los Honorables Representantes *Olga Lucía Velásquez Nieto, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Luvi Katherine Miranda Peña, Juan Diego Muñoz Cabrera, Carolina Giraldo Botero, Catherine Juvinao Clavijo, Duvalier Sánchez Arango, Daniel Carvalho Mejía, Jaime Raúl Salamanca*

Torres, Juan Camilo Londoño Barrera, Julia Miranda Londoño, Juan Sebastián Gómez González, Cristian Danilo Avendaño Fino y por los Honorables Senadores *Angélica Lisbeth Lozano Correa, Edwing Fabián Díaz Plata, Iván Leonidas Name Vásquez, Andrea Padilla Villarraga.*

El proyecto fue remitido a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes donde se designó como coordinadores ponentes al Honorable Representante *Santiago Osorio Marín*. Fueron también designados como ponentes los Honorables Representantes *Óscar Hernán Sánchez, José Jaime Uscátegui Pastrana, Ana Paola García Soto, Julio César Triana Quintero, James Hermenegildo Mosquera Torres, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, Ruth Amelia Caicedo Rosero, Luis Alberto Albán Urbano y Marelén Castillo Torres.*

El día 11 de octubre fue anunciado el proyecto y el día 18 de octubre fue discutido y aprobado en la comisión, tal como consta en las actas 19 y 20.

Durante el trámite en primer debate se presentaron 5 proposiciones por parte de los Representantes *Juan Daniel Peñuela, Astrid Sánchez Montes de Oca y Carlos Felipe Quintero*, de estas proposiciones fueron avaladas dos y las otras se dejaron como constancia.

Audiencia Pública primer debate

El día 22 de septiembre se realizó una audiencia pública para nutrir el debate sobre este proyecto de Acto Legislativo. En esta audiencia intervinieron las siguientes entidades y actores políticos y ciudadanos:

- ASOCAPITALES

- Fundación Empresarios por la Educación
- ASOINTERMEDIAS
- Alcaldía Mayor de Bogotá
- Ministerio de Hacienda
- FEDEMUNICIPIOS
- FECODE
- Observatorio Fiscal Universidad Javeriana
- Senadora: Carolina Espitia
- Representantes: Heráclito Landínez-Etna Támara y Carlos Ardila
- Secretaría de Educación de Boyacá
- Departamento Nacional de Planeación
- EDUCAPAZ

La audiencia pública se puede encontrar en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=1sR0CAKUFlk&feature=youtu.be> de esta audiencia quisieramos resaltar las siguientes intervenciones:

Asointermedias:

El representante de la asociación de ciudades intermedias planteó que el proyecto tiene las siguientes ventas:

1. Fortalecimiento de las capacidades regionales y locales en la gestión del desarrollo de sus territorios.
2. Prestación de servicios diferenciados local y regionalmente.
3. Impulsar la participación democrática: la proximidad entre población y autoridades.
4. Mayor responsabilidad de gobiernos locales y regionales.
5. Mayor control ciudadano que genera mayor claridad en el uso de los recursos.
6. Aumenta el nivel de comprensión ciudadana entre los pagos realizados por los contribuyentes locales y el nivel de servicios recibidos.

Distrito de Bogotá:

Por su parte el distrito de Bogotá sostuvo que el proyecto mejora la asignación presupuestal para las entidades territoriales y cierra una deuda histórica que se ha tenido con la asignación de recursos a la primera infancia.

Fecode:

Es necesario este Acto Legislativo en razón a que los recursos destinados a la gratuidad en la educación y el gasto alumno per cápita no ha aumentado desde el año 2018, hoy se sigue asignando año \$2.530.000 pesos.

Además de estas organizaciones también se manifestaron en favor del proyecto de Acto Legislativo Asocapitales y la Fundación Empresarios por la Educación.

Es importante aclarar que tanto en la audiencia como en el primer debate el Ministerio de Hacienda manifestó que continúa analizando el Proyecto de Acto Legislativo para propiciar concepto. En este sentido es bueno tener en cuenta que el concepto del Ministerio de Hacienda se puede allegar al Congreso en cualquier momento durante los 8 debates que debe cursar este proyecto.

2. Objeto del proyecto

La presente propuesta de modificación constitucional tiene como objetivo plantear una alternativa metodológica para la asignación de los recursos transferidos por la Nación a los territorios a través del Sistema General de Participaciones (SGP). Con esta nueva aproximación se busca ampliar el espacio presupuestal para incorporar de manera permanente el servicio de atención a la primera

infancia y asegurar una dinámica creciente de asignación de recursos al sistema en términos reales que permita abordar las necesidades adicionales derivadas de las particularidades y dinámicas existentes en los territorios en términos de acceso, calidad y sostenibilidad financiera de los servicios de salud y educación.

En ese sentido, el articulado propone, a través de la modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución, en primer lugar, incorporar la atención a la primera infancia dentro de los servicios objeto del sistema y, en segundo lugar, definir los criterios macroeconómicos de asignación presupuestal que permitan, además de asegurar el crecimiento real de los recursos, la conformación de un espacio fiscal adicional para fortalecer las acciones de los territorios ante nuevos retos como, por ejemplo, la atención de población migrante en salud, la modernización y calidad educativa y la sostenibilidad financiera de la planta docente y la infraestructura de cara a la implementación de la jornada única, entre otros.

3. Antecedentes de la descentralización

Desde la independencia, Colombia se caracteriza por ser un país centralista política, administrativa y fiscalmente y solo hasta las dos últimas décadas del siglo XX, con la elección popular de alcaldes se dio el primer paso hacia la descentralización territorial que se consolida en la Constitución de 1991 que, en su primer artículo, determina el carácter de Estado Social de Derecho enfatizando su organización como República unitaria, descentralizada y con autonomía regional enmarcada en los pilares político, administrativo y fiscal, siendo este último de especial interés para el logro de los objetivos del presente proyecto de acto legislativo.

Así las cosas, las transferencias, en la Constitución de 1991, definieron que, mediante el situado fiscal, los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), enfocaran sus recursos a los departamentos, distritos y municipios con prioridad a la prestación y cobertura en los sectores de salud y educación preescolar, primaria, secundaria y media, sentando criterios para garantizar el servicio en las poblaciones rural y urbana.

Si bien es cierto, en la década de los 80, se da el primer paso en el proceso de descentralización, con el artículo 357 constitucional, se profundiza en la participación de los municipios en los ICN distribuidos con porcentajes equivalentes al 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y al nivel relativo de pobreza de la población de cada municipio, y 40% en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa, el progreso en la calidad de vida y la población menor a cincuenta mil habitantes. Adicionalmente, la norma ordenó que la participación de los municipios fuera igual al 14% de los ICN en 1993, incrementada en un punto porcentual por cada año hasta alcanzar 22% en el año 2000.

Con la Ley 60 de 1993, se determina que la participación del situado fiscal en los ICN será del 23% en 1994, 23,5% en 1995 y 24,5% entre 1996 y 2001. Asimismo, señala que el 5% de las participaciones municipales se destinarán a municipios con menos de 50.000 habitantes y el 1,5% a los municipios ribereños del río Magdalena. El 93,5% restante se distribuirá de la siguiente manera: 40% según el número de habitantes con NBI del municipio, 20% según el grado de pobreza relativa, 22% en proporción a la población y 18% por partes iguales según indicadores de eficiencia fiscal y

administrativa, y el progreso en la calidad de vida en el municipio. Para los departamentos, el situado fiscal previsto se destinará con porcentajes del 60% para educación, 20% para salud y 20% para educación o salud, dependiendo de las metas de cobertura y las fuentes de financiación. Por su parte, las participaciones municipales se destinarían 30% a educación, 25% a salud, 20% a agua potable y saneamiento básico, 20% a libre inversión y 5% a educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre.

La descentralización, sin duda, constituye un hito político importante, no obstante, de la destinación de los recursos del Gobierno nacional a los territorios, debió ir acompañada de, además aspectos fundamentales como las partidas presupuestales que atiendan las funciones delegadas, el fortalecimiento institucional de las regiones y sus fiscos. Lo cual en su momento derivó en una amplia heterogeneidad en los resultados de las entidades territoriales, dada la diferencia en sus niveles de desarrollo económico, situación fiscal y dotaciones de recursos iniciales, que comprometieron las finanzas de los departamentos, distritos y municipios.

Posteriormente, en respuesta esta situación, se expiden normas para el cambio en un modelo de descentralización con responsabilidad fiscal, como la Ley 358 de 1997, la 549 de 1999 y la Ley 617 de 2000 que reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, el Decreto 1421 de 1993 y la Ley 819 de 2003. Este marco normativo hace parte de la estructura actual para la sostenibilidad de las finanzas públicas territoriales.

4. Contexto social y económico de la primera infancia en Colombia

Como marco de referencia de la población que actualmente corresponde al censo poblacional del DANE, en 2020 había cerca de 4,7 millones de niños y niñas entre 0 y 5 años, de los cuales un 1,4 millón estaban siendo atendidos en el programa de ‘Cero a Siempre’ y cerca de 953.000 estaban matriculados en preescolar.

Teniendo en cuenta que el crecimiento poblacional está altamente correlacionado con los índices de natalidad, la primera infancia es el momento del curso de vida con un mayor nivel de afectación. De acuerdo con las estadísticas vitales del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), en el año 2000 se tuvieron 752.8342 nacidos vivos.

En 2020, de acuerdo con el censo de población realizado por el DANE en 2018, hay 4.715.109 niñas y niños, entre 0 y 5 años (incluyendo hasta 5 años, 11 meses y 30 días) de edad, esto es el 9,4 % de la población total. De acuerdo con las características demográficas de la primera infancia, es importante señalar que, en la actualidad, el 48 % son niñas y 52 % niños, y del total de estos, el 21,7 % reside en el área rural (DANE, 2018).

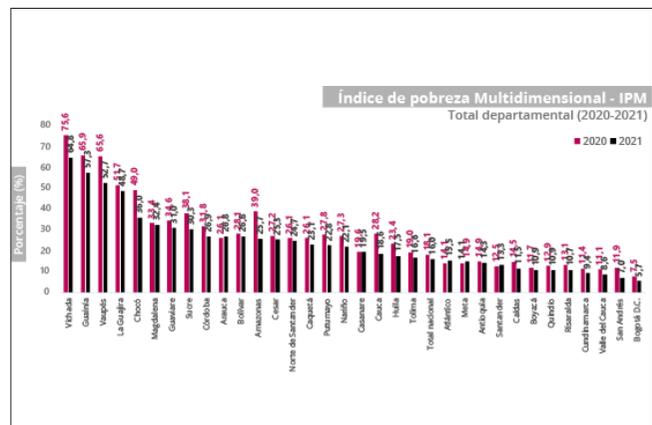
Sin embargo, de acuerdo a informes del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se considera que Colombia debe enfocar sus esfuerzos para superar la pobreza multidimensional de las niñas y niños, con miras a favorecer su desarrollo integral, entendiéndose este diseño de una medida multidimensional de pobreza para niñas, niños y adolescentes del país, como una herramienta que permita ofrecer beneficios como focalizar eficientemente el gasto social, actuando sobre uno de los problemas estructurales de su desarrollo. Es importante mencionar que de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por

Colombia, pacto por la equidad”, en su línea “Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia”, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) deberán construir la estrategia contra la pobreza en la niñez y el DNP la medición, para lo cual se creó un Comité de Expertos para la medición de la pobreza en la niñez, integrado por entidades del Gobierno, la cooperación internacional (UNICEF, OPHI, CEPAL, Banco Mundial), la academia (Universidad de los Andes y Universidad Nacional), la sociedad civil y expertos independientes.

De las primeras determinaciones que hizo este Comité fue la de definir el concepto de pobreza en la niñez, entendiéndose como un conjunto de privaciones o carencias básicas, que impiden su desarrollo integral. Dado esto, se deduce que los efectos de la pobreza en la niñez se reflejan en desnutrición, desescolarización, trabajo infantil, violencias, reclutamiento forzado, embarazo adolescente y conflicto con la ley.

Dado lo anterior, refuerza el hecho de que se debe actuar sobre la pobreza en la niñez, ya que esto contribuirá a resolver las problemáticas mencionadas y determina las necesidades simultáneas en educación, salud, nutrición, protección, afecto y acompañamiento familiar.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que actualmente genera el DNP identifica hogares y no individuos, pero permite tener de manera general información como identificar cuáles son los departamentos con los hogares en mayor nivel de pobreza multidimensional con niñas y niños de la primera infancia. Informe del DANE del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), Total Departamental 2020-2021.



Fuente: DANE

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>

Según la Gran Encuesta Integrada para Hogares del DANE a 2020 el 51,5% de los niños entre los 3 y 5 años asistían a un establecimiento educativo, existiendo una brecha de casi 20 puntos porcentuales entre la tasa de asistencia en zona urbana frente a la rural (55,9% y 38,7% respectivamente). Durante el año 2020 la cobertura y asistencia educativo se vio muy afectada por la pandemia la inasistencia escolar incrementó de 9% a 16,4%, fue muy crítico en los siguientes departamentos: en Vaupés (56,6%), Amazonas (41%) y Vichada (39,%).

Además, se destaca en las cifras del DANE que el 7,6% de niños y niñas tienen dificultades para acceder

a servicios de primera infancia. Por otro lado, esta falencia en el acceso a servicios de primera infancia ha llevado a que en Colombia la desnutrición infantil sea una gran problemática que deben afrontar las entidades territoriales, de acuerdo con los datos de la última Encuesta nacional nutricional (Minsalud 2015) el 41% de niños de seis a 23 meses de edad tienen una dieta mínima aceptable lo que significa que más de la mitad de los niños en esta edad no tienen una dieta mínima aceptable, este es uno de los grandes retos. También, el INS de salud al inicio de 2022 lanzó una alerta pues las primeras 4 semanas del año dejaron un incremento del 36% en los casos de desnutrición aguda, moderada y severa respecto al 2021 en niños de 0 a 5 años.

La primera infancia tampoco ha sido ajena a las consecuencias del conflicto armado en Colombia, en la Política de Infancia y Adolescencia del Ministerio de Educación se expone que el 3,18% de las víctimas del conflicto son niños y niñas entre los 0 y los 5 años.

5. Contexto del Sistema General de Participaciones

Esta sección pretende ofrecer un breve contexto histórico sobre el proceso de ajuste y/o modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución y las razones para realizar cambios de fondo o de forma a la

responsabilidad y distribución de los recursos, mediante los Actos Legislativos 01 de 1993 y 01 de 1995 y, posteriormente, con los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, enmarcados en la Ley 715 de 2001, aún vigente.

En el cuadro comparativo que se presenta en el Anexo 1, se relaciona el articulado de los Actos Legislativos y su evolución en el tiempo, para identificar los cambios introducidos por cada acto modificatorio de los artículos 356 y 357. Estos ajustes realizados, que también se podrán ver en el cuadro 1 de Transferencias de las Entidades Territoriales, trazan los cambios normativos siguiendo las metas propuestas en cada reforma, la problemática que pretendía resolver y la posición asumida con respecto a los sectores de Salud y Educación, principalmente.

El contexto del SGP se caracteriza por los ajustes que se han presentado ante los diferentes cambios del comportamiento del PIB, el consecuente comportamiento del recaudo tributario y el comportamiento de los Ingresos Corrientes Nacionales, que se han visto afectados por fenómenos como la pandemia, el entorno macroeconómico y, actualmente, por la migración y la reactivación económica gradual.

Transferencia a las Entidades Territoriales – principales cambios normativos

	Constitución Política (Arts. 356 y 357) Ley 60 de 1993	Acto Legislativo 01 de 2001 Ley 715 de 2001	Acto Legislativo 04 de 2007 Ley 1176 de 2007
Tipo de distribución según destino	<u>Situado fiscal:</u> Departamentos, distrito capital y distritos especiales de Cartagena y Santa Marta.	Sistema General de Participaciones (SGP): Municipios y departamentos.	Sistema General de Participaciones (SGP): Municipios y departamentos.
Crecimiento de las transferencias	<u>Participaciones municipales:</u> Municipios. El Situado Fiscal se calculaba como un porcentaje de los ICN: 1994 (23%), 1995 (23,5%) y 1996 en adelante (24,5%). <u>Participaciones municipales para inversión en sectores sociales</u> tendrá los siguientes porcentajes de los ICN: 1994 (15%) y entre 1995 y 2001 1pp. hasta llegar a 22%.	El crecimiento del SGP 2002-2005: inflación+2%; y 2006-2008: inflación+2,5%. A partir del 2009: promedio de la variación porcentual de los ICN durante los cuatro años anteriores. Se consagra que cada 5 años, a iniciativa del Congreso, se podría revisar el monto y los criterios de distribución.	El crecimiento del SGP 2008-2009: inflación+4%; 2010: inflación+3,5%; y 2011-2016: inflación+3%. 2017 en adelante: promedio de la variación porcentual de los ICN durante los cuatro años anteriores. Sector educación: 2008-2009: inflación+5,3%; 2010: inflación+5,1%; y 2011-2016: inflación+4,8%.
Asignaciones mínimas por sectores	<u>Situado Fiscal:</u> - Educación: 60% - Salud: 20% - Educación y salud (según metas de cobertura y demás fuentes de financiación): 20% <u>Participaciones municipales:</u> - Educación: 30% - Salud: 25% - Agua Potable y Saneamiento Básico: 20% - Educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre: 5% - Libre inversión: 20%	- Educación: 58,5% - Salud: 24,5% - Propósito general: 17%	- Educación: 58,5% - Salud: 24,5% - Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB): 11,6% - Propósito general: 5,4%
Mecanismo de distribución	<u>Asignación geográfica primero</u> (departamentos y municipios) y luego <u>asignación sectorial</u> (educación y salud). <u>Situado Fiscal:</u> - 15% en partes iguales para departamentos, distrito capital y distritos de Cartagena y Santa Marta. - 85% según: a) porcentaje variable equivalente a la suma de gastos de atención de usuarios actuales de salud y educación; y b) en proporción a la población potencial por atender. <u>Participaciones municipales:</u> - 40% según población con NBI. - 20% proporcional al grado de pobreza del municipio con respecto al promedio nacional. - 22% participación poblacional del municipio en el total nacional. - 6% proporcional a la eficiencia fiscal (variación positiva de la tributación percápita). - 6% por eficiencia administrativa (menor costo administrativo percápita por la prestación de los servicios públicos domiciliarios). - 6% progreso en calidad de vida (variación del NBI).	<u>Asignación sectorial primero</u> (educación, salud y otros) y posteriormente <u>asignación geográfica</u> (departamentos y municipios). <u>Sector educativo:</u> - Por población atendida. - Por población por atender en condiciones de eficiencia. - Por equidad. <u>Sector salud:</u> - Por población por atender. - Por equidad. - Por eficiencia administrativa. <u>Propósito general:</u> - Por pobreza relativa. - Por población urbana y rural. - Por eficiencia fiscal. - Por eficiencia administrativa.	<u>Asignación sectorial primero</u> (educación, salud y otros) y posteriormente <u>asignación geográfica</u> (departamentos y municipios). <u>Sector educativo:</u> - Por población atendida. - Por población por atender en condiciones de eficiencia. - Por equidad. <u>Sector salud:</u> - Por población por atender. - Por equidad. - Por eficiencia administrativa. <u>Agua potable y saneamiento básico:</u> - Déficit de coberturas. - Población atendida. - Esfuerzo de las entidades territoriales en la ampliación de coberturas. - Nivel de pobreza. - Cumplimiento de la eficiencia fiscal y administrativa. <u>Propósito general:</u> - Pobreza relativa. - Población urbana y rural. - Eficiencia fiscal. - Eficiencia administrativa.
Criterios de distribución de los recursos			
Mecanismos de seguimiento y control de los recursos	Deficiencia en el control de la ejecución de los recursos.	Deficiencia en el control de la ejecución de los recursos.	Estrategia de monitores, seguimiento y control de los recursos del SGP (Decreto 028 de 2008).

Fuente: Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. Núm. 205 de julio 2014, por Jaime Bonet, Gerson Javier Pérez V. y Jhorland Ayal. Página 19.

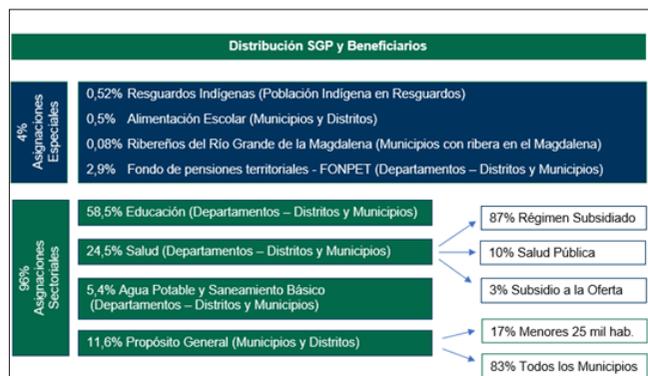
6. Diagnóstico y Justificación

El Sistema General de Participaciones es el esquema mediante el cual se definen las transferencias de la Nación a los territorios para la financiación de los servicios que estos tienen a cargo en Educación, Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico y otros sectores denominados de propósito general. Inicialmente, para determinar las asignaciones a los territorios se adelantan los siguientes pasos:

- 1° Definición del monto: Con la finalización del periodo de transición establecido en el Acto Legislativo 04 de 2007, en la actualidad, el incremento anual del monto global del SGP para ser distribuida en los territorios corresponde a “un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los Ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores” (DNP, 2021, pág. 6).

- 2° Distribución de la bolsa entre los servicios que financia el sistema: El sistema tiene dos componentes, el de asignaciones especiales y asignaciones sectoriales (DNP, 2021), y una vez definido el monto los recursos, estos se distribuyen de acuerdo con los porcentajes que se presentan a continuación:

Ilustración 1: Esquema de Distribución del SGP



Fuente: Recomendaciones para la proyección y estimación de los recursos del Sistema General de Participaciones vigencia 2022, página 6. (DNP, 2021).

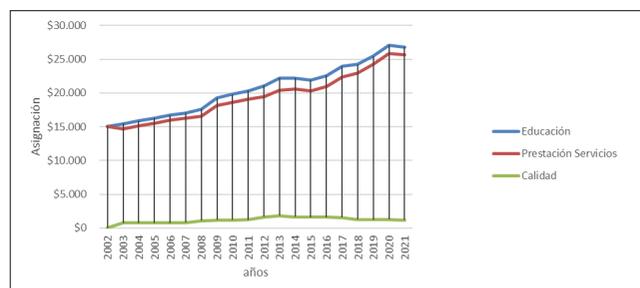
- 3° Asignación de los recursos para los departamentos, municipios o distritos: Finalmente, a partir del comportamiento de las variables contempladas en los criterios de distribución definidos para cada componente, se determina la asignación correspondiente a cada Entidad Territorial (DNP, 2021).

De esta distribución, es importante mencionar algunos elementos sobre las asignaciones sectoriales de Educación y Salud, equivalentes al 83% del sistema, y respecto a la atención de la primera infancia, como asignación adicional:

- Educación: Estos recursos podrán financiar entre otros: pagos para la planta docente y administrativa, construcción de infraestructura, provisión de la canasta educativa y calidad. Y los criterios de asignación en los territorios responden a las variables de: a) matrícula atendida en la vigencia anterior, asignación por alumno y tipología educativa (Criterio: Población atendida), b) variación de la matrícula oficial (Criterio: población por atender en condiciones de eficiencia), y c) matrícula atendida en la vigencia anterior y reportada en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), calidad y

NBI (Criterio: equidad). Criterios técnicos que deberían ser revisados a la luz de las nuevas dinámicas sociales y económicas de los territorios, ante su pérdida de capacidad discriminante. A continuación, se presenta la evolución de los recursos asignados a este componente:

Gráfico 1. Asignación al componente sectorial de educación 2002-2021, por categoría



Fuente: <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>, Fecha Reporte: miércoles, 13 de julio de 2022.

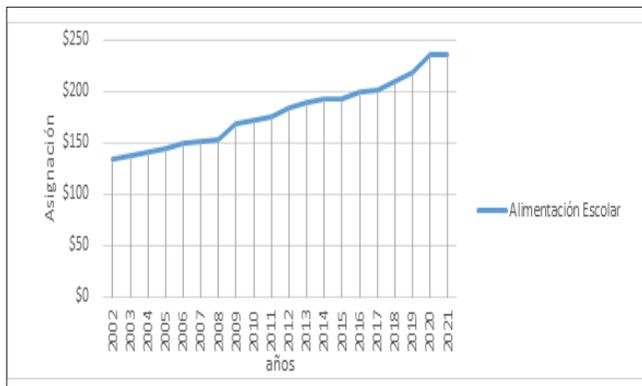
Sin embargo, pese a que estos recursos son la principal fuente de financiación para cubrir el gasto en el servicio de educación pública de preescolar, básica y media, solo representan el 64% de las asignaciones destinadas para este servicio en el año 2015 (Díaz, Moreno y Ruiz, 2017). De esta forma, esta asignación es insuficiente para cubrir las necesidades del sector debido a la rigidez de varios elementos técnicos y metodológicos del sistema, como, por ejemplo, el distanciamiento entre las plantas viabilizadas por el Ministerio de Educación Nacional y las necesidades de los colegios en los territorios para la implementación de lineamientos como lo es la jornada única o no considerar los incrementos salariales derivados de los procesos de negociación de la Nación. Situación que compromete el presupuesto territorial y la prestación del servicio ante las reducidas fuentes de financiación alternativas.

De esta forma, los recursos del SGP son destinados principalmente para suplir los gastos de salarios y prestaciones sociales del personal docente y administrativo vinculados a los servicios de educación preescolar, básica y media, limitando el espacio fiscal para realizar inversiones en infraestructura, conectividad o calidad. Por ejemplo, para el año 2015, los recursos del SGP se distribuyeron de la siguiente manera: a) Gastos de personal el 56,3%, b) aportes patronales el 13,42%, y solamente en la construcción, ampliación y adecuación de infraestructura educativa el 3,1% (Fedesarrollo, 2017).

Asimismo, el desarrollo normativo del sector ha introducido nuevas funciones sin fuentes suficientes (0,5% del sistema), como es el caso del Programa de Alimentación Escolar, el cual presenta una baja participación de los recursos del sistema, a penas del 0,5% que se distribuye en los municipios del país, y los territorios optan por la financiación del programa con asignaciones de otras fuentes o reducir la cobertura de este, reduciendo su impacto. Esta situación ya se ha advertido, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual señala que para el año 2013, ante la atomización de los recursos, se presentan bajas asignaciones como la del “Municipio de Abriaquí, Antioquia, que recibió \$6 millones y la totalidad de los recursos asignados para las entidades territoriales no certificadas en ese departamento apenas alcanzaban los \$10 mil millones, impidiendo garantizar la universalidad

del programa y con ellos induciendo problemas de inequidad entre los niños se benefician del programa y los que no” (MHCP, 2015, pág. 21).

Gráfico 2. Asignación al componente alimentación escolar 2002-2021



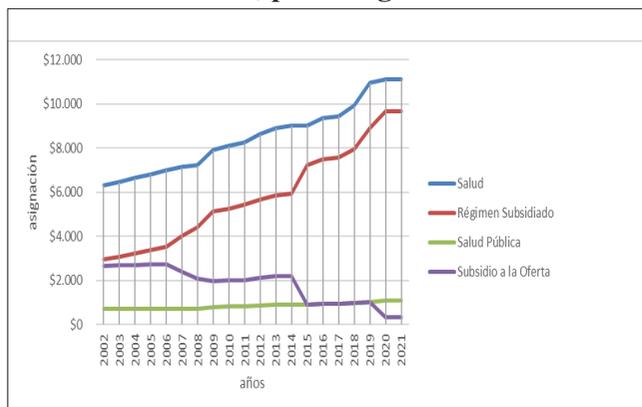
Nota: Cifras en MM, (2021=100)

Fuente: <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>, Fecha Reporte: miércoles, 13 de julio de 2022.

aspx?ReturnUrl=%2f, Fecha Reporte: miércoles, 13 de julio de 2022.

- Salud: Estos recursos cubren los gastos asociados con: la afiliación de población vulnerable al régimen subsidiado, la salud pública y subsidio a la oferta. Los criterios para la distribución de los recursos en los territorios incluyen “la información poblacional y de pobreza con base en los resultados del último censo realizado según lo certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que para la vigencia actual corresponde al Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018” (DNP, 2021, pág. 6). Sin embargo, debido a las implicaciones en la estabilidad de las finanzas públicas de la incorporación de los resultados del Censo en la actualidad se cuenta con un periodo de transición hasta el año 2022 establecido en el artículo 114 de la Ley 2159 de 2021, con el fin de garantizar “como mínimo, el 80 % de lo asignado por concepto de las once doceavas de la vigencia 2021” (DNP, 2021, pág. 6).

Gráfico 3. Asignación al componente sectorial de salud 2002-2021, por categoría



Nota: Cifras en MM, (2021=100)

Fuente: <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>, Fecha Reporte: miércoles, 13 de julio de 2022.

aspx?ReturnUrl=%2f, Fecha Reporte: miércoles, 13 de julio de 2022.

Para el año 2015, el SGP representó el 18% de las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), la segunda más importante después del 46,2% correspondiente a las cotizaciones (Díaz, Moreno, & Ruiz, 2017). Situación que recoge los cambios en los recursos

del SGP destinados al financiamiento de la UPC del régimen subsidiado disminuyeron entre 2011 y 2013, como resultado del cambio de la metodología de asignación aplicada por el Ministerio de Salud y Protección Social a partir del 2011, al pasar de la asignación que se venía dando por cupos a afiliados efectivos. (Ley 1438 de 2011 y Decreto 971 de 2011), lo que limitó los recursos para la atención de urgencias, conforme lo señalado por el artículo 67 de la Ley 715 de 2001, estas atenciones siguen siendo obligatorias, pero deben ser pagadas con recursos distintos a los del SGP. Lo cual también incluye la atención de urgencias de los migrantes irregulares, que al ingresar al país no cuentan con una póliza de salud o no tengan capacidad de pago de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 168 de la Ley 100 de 1993 y en concordancia con el artículo 67 de la Ley 715 de 2001 y la Ley 1751 de 2015.

NOTA JURÍDICA ATENCIÓN A POBLACIÓN MIGRANTE

La población migrante ha venido creciendo en Colombia en los últimos años, al punto que, desde distintas regiones y países del mundo, bien por razones políticas, sociales, económicas, artísticas o científicas, según Migración Colombia, en los años 2019 y 2020, han ingresado al país 3.987.446 extranjeros de diferentes nacionalidades en 2019 y 1.000.560 en 2020, cifras que permiten hacer un análisis comparativo entre las entradas de extranjeros, por nacionalidad, en el último año frente al 2019. Por ejemplo, en el caso de los nacionales venezolanos se registró una variación del -82,7%, norteamericanos 67,4%, mexicanos 73,7%, entre otros. Estas cifras, junto a las históricas, permiten concluir que el flujo de extranjeros en Colombia es constante y gran parte de ellos ha decidido radicarse en Colombia que, como país receptor debe establecer en el ordenamiento jurídico, los derechos y garantías universales para migrantes. Es así como en el caso de los migrantes venezolanos, el Gobierno nacional, está en el deber constitucional de garantizar los derechos de esta población, en atención a que, al tenor de lo establecido en el artículo primero de la Constitución, Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto por la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que integran la República y en la prevalencia del interés general. Complementa lo anterior, el artículo 100 superior que da por sentado que los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles concedidos a los colombianos con ciertas condiciones legales.

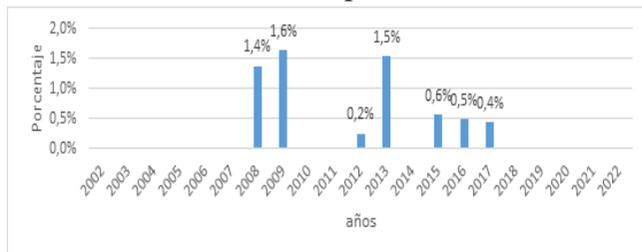
Es innegable que, para la población venezolana residente en Colombia, debe, adicionalmente, tenerse presente lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución Política, relacionado con los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en estados de excepción y que prevalecen en el ordenamiento interno. En tal sentido, hacen parte del Bloque de Constitucionalidad y, por lo tanto, gozan de preferente rango constitucional. A ello se asocian el derecho al trabajo, a la educación y a la salud establecidos en la Ley 146 de 1994.

El gobierno colombiano no ha sido ajeno a ello y para el efecto, mediante el Decreto 216 de 2021 o Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal, dicta disposiciones en materia migratoria y reglamenta lo arriba enunciado para esta población que se encuentra en territorio colombiano de manera regular o irregular.

Así las cosas, se fundamenta, a la luz del ordenamiento jurídico colombiano, la inclusión de esta población en todas las instancias territoriales que, al igual que los civiles colombianos pueden ser atendidos con recursos territoriales y, por ende, con los provenientes de la Nación y del Sistema General de Participaciones.

Los recursos para primera infancia no hacen parte de las asignaciones contempladas de manera directa en el sistema y solo son girados como adicionales y condicionados a un crecimiento real de la economía, certificado por el DANE, superior al 4%. Planteamiento que no generó un flujo constante y garantizado de recursos y que finalizó con el periodo de transición propuesto en el Acto Legislativo 04 de 2007. Como lo muestra la siguiente gráfica, la asignación de recursos para primera infancia durante la última década ha sido esporádica y de baja participación con respecto al total de los recursos del SGP.

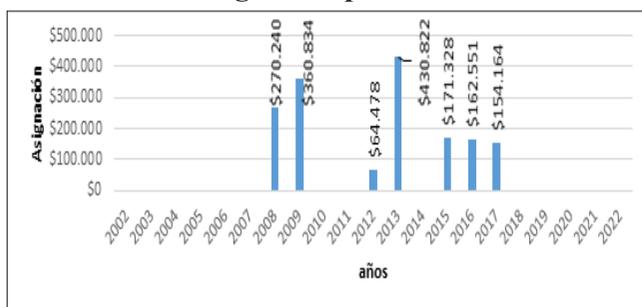
Gráfico 4. Proporción asignación primera infancia con respecto al SGP



Fuente: <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>, Fecha Reporte: miércoles, 13 de julio de 2022

Sin embargo, pese a esta situación, con la expedición de la Ley 1804 de 2016 “por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones”, los territorios se integran en el proceso de implementación de esta política sin una fuente cierta y permanente que permita la adquisición de compromisos recurrentes asociados con la ampliación de cobertura y servicios asociados a la atención.

Gráfico 5. Asignación primera infancia SGP



Fuente: <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>, Fecha Reporte: miércoles, 13 de julio de 2022.

Como se describe en la gráfica, se evidencia que los recursos provienen solamente cuando el crecimiento del PIB supera un % específico, y los mismos se distribuyen para su uso óptimo en las necesidades de la primera infancia, pero no son recursos recurrentes y no permiten generar una política clara de atención de esta. Como ejemplo de esta situación, tomamos de referencia el Compes Social de 2015, y observamos que de los recursos allí asignados se distribuyeron para la atención integral de la primera infancia del SGP por un valor de \$171.328 millones,

provenientes del crecimiento económico superior al 4% en la vigencia 2013 (preliminar) y de las cifras definitivas de crecimiento económico de 2011 y 2010 certificadas por el DANE; y donde se describe que en virtud de lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1176 de 2007, el Consejo Nacional de Política Social determinó la orientación de los recursos del SGP para la atención integral de la primera infancia en las siguientes líneas de inversión:

- I. Mil primeros días de vida (gestación a 2 años).
 - a) Adecuación institucional para el fortalecimiento del acceso a los servicios de salud materno infantil.
 - b) Promoción de la participación de las personas, familias y comunidades en el desarrollo integral durante los mil primeros días de vida.
- II. De 2 a 5 años.

Dotaciones pedagógicas para los hogares comunitarios en tránsito hacia las modalidades comunitarias de atención integral.
- III. Todos los grupos etarios
 - c) Ampliación, mantenimiento, reparación y dotación de los ámbitos culturales y espacios recreativos accesibles y pertinentes para la primera infancia.
 - d) Cualificación y formación de talento humano que trabaja en el marco de la atención integral a la primera infancia.
 - e) Terminación de obras inconclusas bajo criterios excepcionales.

Este puntual ejemplo, nos describe la situación actual de la distribución de los recursos y de la dependencia de que los crecimientos sean superiores a un porcentaje, en este caso el 4%, para poder contar con recursos y cubrir decisiones de política en el ámbito territorial, tanto como garantes de los derechos de las niñas y los niños, como ejecutores de los recursos. Por lo anterior, es necesario que se puedan contar con recursos en una bolsa independiente.

Como conclusión de los elementos anteriormente expuestos, es deseable que las bolsas de educación y salud, y en general del SGP, crezcan de acuerdo con los compromisos que se financian con ellas; y adicionalmente adoptar un sistema de incentivos eficaz para formular metas sectoriales. Este crecimiento, necesario para garantizar la prestación del servicio, la inclusión permanente de la atención a la primera infancia para el cabal cumplimiento de las funciones asignadas en este servicio y para generar incentivos adecuados para el mejoramiento de la calidad, pone de manifiesto la necesidad de modificar el acto legislativo 04 de 2007 y fortalecer y asegurar el crecimiento de las partidas del sistema.

7. Modificación propuesta a los artículos 356 y 357 de la Constitución

Ante la necesidad de modernizar el SGP, para avanzar hacia una política social integral que mitigue las desigualdades sociales y económicas existentes en los territorios, la presente propuesta de modificación constitucional persigue dos objetivos, el primero, incorporar la atención a primera infancia, como un compromiso histórico con las generaciones futuras. Y el segundo, modificar la metodología de estimación de la asignación al SGP, por una que permita el establecimiento de una partida presupuestal del sistema que contribuya con el reconocimiento de los costos reales de la

provisión de los servicios que contempla y que permita la inversión en acciones orientadas a mejorar la calidad y eficiencia del gasto público. En este sentido, la presente sección describe las propuestas de modificación de la Constitución Política de Colombia, en sus artículos 356 y 357 para dar cumplimiento al mandado constitucional de asignación de los recursos fiscales suficientes para atender las competencias descentralizadas.

- Inclusión del servicio de atención a la Primera Infancia en el artículo 356 de la Constitución Política

En el marco de las realizaciones reconocidas en el artículo 4° de la Ley 1804 de 2016, las cuales se refieren a las “condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, y que hacen posible su desarrollo Integral” a través de las acciones articuladas entre la Nación y los territorios “encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños y niñas, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo”, se hace necesario establecer una fuente financiera cierta y permanente que permita la ampliación de cobertura y servicios asociados.

Con esto, se reconoce la importancia de fortalecer la incidencia de la acción pública durante los primeros años de vida de las niñas y los niños, como etapa definitiva en su futuro, en términos del desarrollo cerebral, salud física y emocional, felicidad, capacidad de aprendizaje e incluso los ingresos de su etapa adulta. Los principios que orientan la política pública de primera infancia se enmarcan en la perspectiva de derechos y de protección integral, establecidos en la Constitución Política y en la Ley 1098 de 2006, y en el Sistema de Protección Social como el instrumento del Estado para garantizar los derechos.

Adicionalmente, en documentos de referencia de expertos y en recomendaciones de la Unesco para la Educación a 2030, en sus recomendaciones + Motivados por los importantes logros que hemos conseguido en la ampliación del acceso a la educación en los últimos 15 años, velaremos por que se proporcione educación primaria y secundaria de calidad, equitativa, gratuita y financiada con fondos públicos, durante 12 años, de los cuales al menos nueve serán obligatorios, consiguiendo así resultados de aprendizaje pertinentes. Alentamos también a que se imparta al menos un año de enseñanza preescolar de calidad, gratuita y obligatoria y a que todos los niños tengan acceso a una educación, atención y desarrollo de la primera infancia de calidad.

Nos comprometemos también a proporcionar oportunidades de educación y capacitación significativas para el gran número de niños y adolescentes no escolarizados, que precisan medidas inmediatas, sostenidas y específicas, a fin de velar por que todos los niños asistan a la escuela y aprendan.¹

Los problemas que se han detectado desde la Ley 60 de 1993 y la misma Constitución de 1991, han sido relacionadas con la inequidad generada por la

distribución de los recursos, la ineficiencia del gasto, la poca inversión en calidad y los aumentos de los costos de la nómina; donde la política social del país esté orientada a superar la pobreza, a dar reconocimiento a la niñez como sujeto de derechos, a dar plena garantía de estos derechos y a disponer de los recursos suficientes para implementar las condiciones necesarias para el desarrollo integral de la primera infancia. Es evidente la necesidad de eliminar las barreras que limitan la autonomía y el bienestar; que la cultura, las artes, la recreación y el deporte forman parte esencial en la construcción de tales capacidades; que la salud como derecho habilitante debe priorizar la prevención y la atención en el hogar, que se debe seguir mejorando los enfoques poblacionales, de género y diferenciales para que el conjunto de políticas, servicios e inversiones sociales garanticen derechos y construyan autonomía y movilidad para las mujeres, niños, jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, habitantes de la calle, grupos étnicos y migrantes; que la educación debe ser para toda la vida y de calidad, que empieza con la paternidad responsable, con hijos amados y deseados, con formación continua y pertinente a lo largo de la vida, con calidad y resultados de excelencia.

Invertir en la primera infancia, es garantizar el derecho a la formación integral para toda la población, es una apuesta en que la educación pública estatal sea de máximo nivel de calidad, pertinencia y relevancia, que aporta al desarrollo de cada región y su entorno, así como se constituye en un beneficio para toda la sociedad, garantizando los derechos humanos y contribuyendo en el mediano y largo plazo en elevar la productividad y crecimiento del país.

Se debe liderar la política de estado de primera infancia para asegurar los derechos fundamentales de los niños por nacer hasta los 5 primeros años de vida, reforzando el trabajo con las familias y con integración social; fortaleciendo la oferta en prejardín en distintas modalidades; se debe mejorar la infraestructura de los jardines infantiles para que sean espacios amigables con infraestructura adecuada y dotación pertinente, independientemente del lugar y nivel socioeconómico. La idea es trabajar sobre iniciativas que contribuyan al incremento de la inversión pública en la política social para la niñez.

Una de las necesidades más evidentes en el enfoque en la primera infancia, es en los beneficios que redundan en que cada uno de los municipios y departamentos del país puedan realizar inversión pública orientada de manera más eficiente a la población, direccionada principalmente en mejorar la infraestructura que permita cumplir las metas de salud y educación tanto del entorno familiar de los 0 a los 3 años, como la universalización del acceso a la educación preescolar para avanzar en el cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Educación y Primera Infancia.

Frente a lo anterior y como ya lo mencionamos en el capítulo anterior, relacionado con las bolsas de educación y salud, y en general del SGP, es importante que los recursos crezcan de acuerdo con los compromisos que se financian con ella, especialmente cuando se habla de la primera infancia, donde se pretenden asegurar especialmente los recursos para la educación de la

¹ Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible. 2016.

población de 0 a 3 años que no se encuentra cubierta en ninguna de las instancias ya previstas y que permitan garantizar la prestación del servicio, dar cabal cumplimiento de las funciones asignadas en este servicio y a generar incentivos adecuados para el mejoramiento de la calidad, como una inclusión permanente de la atención a la primera infancia. Esto afianza la idea de que los recursos para la primera infancia no pueden provenir de un residual de recursos de una bolsa, sino que, por el contrario, debe dejarse de manifiesto tener un espacio en esta gran bolsa que permita garantizar una educación inclusiva y de calidad que garantice su atención integral, como complemento a lo actualmente ofrecido y que permita asegurar que todas las niñas y niños completen su educación primaria y secundaria con formación integral de la mano de los maestros, las familias y las comunidades.

En este sentido, la inclusión de este servicio del sistema, además de brindar una estabilidad en la financiación de la atención a la primera infancia, fortalece los procesos de articulación, planeación presupuestal y orientación a resultados de los actores involucrados.

- Modificación del artículo 357 de la Constitución Política frente a las variables macroeconómicas para la determinación de recursos del SGP

La metodología de determinación de la asignación presupuestal del Sistema General de Participaciones ha sido sujeto de tres modificaciones, posteriores a la transformación del Situado Fiscal y participaciones municipales en Sistema. Con ello, se han incluido diferentes variables y criterios como inflación o el ingreso corriente de la nación (INC) y/o puntos adicionales

de crecimiento para la definición de los recursos que serán distribuidos por componente en las Entidades Territoriales. En la siguiente ilustración se relacionan la evolución histórica de los criterios empleados y la normatividad asociada:

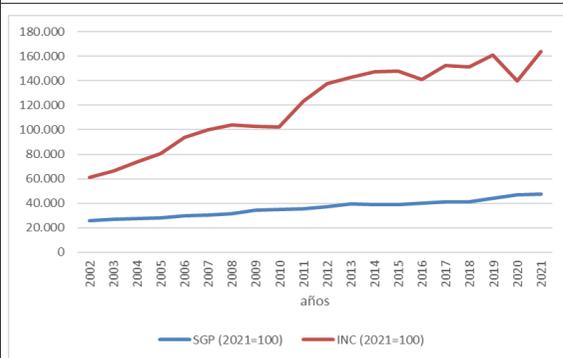
Ilustración 1: Evolución de los criterios de determinación de los recursos en el SGP

Porcentaje del Ingreso Corriente de la Nación (ICN)	Indexación con inflación	Indexación con inflación	Promedio de la variación % de los ICN
<ul style="list-style-type: none"> Situado fiscal: Constitución Política art. 357 - Acto Legislativo 1 de 1995: Incremento año por año desde el 14%, hasta 22% entre 1993 y 2001. Participaciones municipales: Ley 60 de 1993 (Artículo 10): 1994 (23%) 1995 (23.5%) 1996 (24.5%) 	<ul style="list-style-type: none"> Acto Legislativo 01 de 2001: Parágrafo 1 del artículo 3º- establece un período de transición para los años 2002 a 2008. Inflación más 2% y 2.5%. Si existiere un crecimiento real del PIB superior al 4% se define un crecimiento adicional proporcional. 	<ul style="list-style-type: none"> Acto Legislativo 04 de 2007 - Transición: Parágrafo transitorio 1º: tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior, se define un incremento de inflación más una tasa de crecimiento real de 4%, 3.5% y 3% 	<ul style="list-style-type: none"> Finaliza el periodo de transición del Acto Legislativo 04 de 2007 y se continúa con la fórmula establecida en el Artículo 4º: Incremento igual a un porcentaje del promedio de la variación porcentual de los ICN durante los 4 años anteriores, incluido el afor.
23% + 15% 23.5% + 14%	24.5% + 14% + 1pp por año hasta llegar al 22%	Inflación + 2pp Inflación + 2.5 pp	Inflación + 4pp Inflación 3.5pp Inflación n 3pp
1994 1995	1996 - 2001	2002 - 2005 2006 - 2007	2008 - 2009 2010 2011 - 2016
			Promedio de la variación % de los 4 años anteriores 2017 - 2022

Fuente. Adaptación de Bonet, J., & Pérez, G. J. (2014).

Estos cambios metodológicos han derivado en fluctuaciones en las partidas destinadas a los territorios introduciendo incertidumbre a las finanzas públicas territoriales y no han incluido crecimientos generales importantes para ampliar la financiación de los servicios contemplados por el sistema, como se mencionó previamente. Como se observa en el Gráfico 7, entre el periodo previo al año 2007, la participación de las transferencias llegó a máximos históricos del 40% de los ICN. Sin embargo, con la expedición del acto legislativo 04 de 2007, la participación disminuye hasta el año 2017.

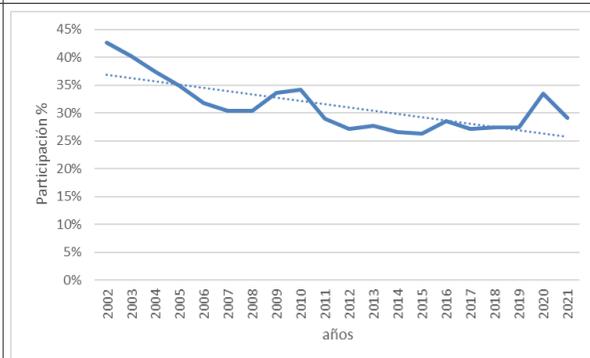
Gráfico 6. Evolución del Sistema General de Participaciones (SGP), 2002-2021



Cifras MM

Fuente: <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f, MFMP 2022>

Gráfico 7. Porcentaje del SGP con respecto a los ICN



Fuente:

<https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f, MFMP2022>

Además de la inclusión del servicio de atención a la primera infancia al SGP, en la actualidad, una vez finalizado el periodo de transición definido en el Acto legislativo 04 de 2007, la dinámica de crecimiento de la bolsa de recursos del SGP pasa de basarse en la inflación más un porcentaje adicional, a la variación promedio de los últimos cuatro años de los Ingresos Corrientes de la Nación, estableciendo una dinámica procíclica del sistema. Este cambio en las variables ha derivado en una asignación presupuestal que mantiene la desconexión entre el monto estimado y los costos que financia, situación que profundiza las presiones fiscales en los territorios

y que pueden comprometer la prestación del servicio, ya sea en términos de calidad y/o cobertura.

Teniendo en cuenta lo anterior, la problemática del SGP se puede resumir de la siguiente manera:

- a) Ausencia de coherencia entre el valor definido y los costos reales de los servicios que financia.
- b) Inexistencia de una participación permanente del servicio de atención a la primera infancia
- c) Pérdida de poder discriminante de las variables incluidas como criterios técnicos o de distribución para la asignación de las partidas presupuestales a los territorios.

Si bien, el cumplimiento de las funciones delegadas a los territorios debe ser respaldadas con las asignaciones

presupuestales suficientes, a través del proceso de descentralización se desarrollan también bajo una inversión conjunta y concomitante Nación – Territorios. Es importante resaltar los principios fundamentales que persigue el Sistema General de Participaciones asociado con la contribución del sistema al fortalecimiento del acceso y la calidad de los servicios fundamentales que se desarrollan en el marco del estado social de derecho. En este sentido, se hace relevante realizar una revisión metodológica de las variables que actualmente definen la asignación de recursos al sistema, con el fin de establecer criterios y variables macroeconómicas que responden a la coyuntura económica y social que se enfrenta las finanzas públicas nacionales y territoriales.

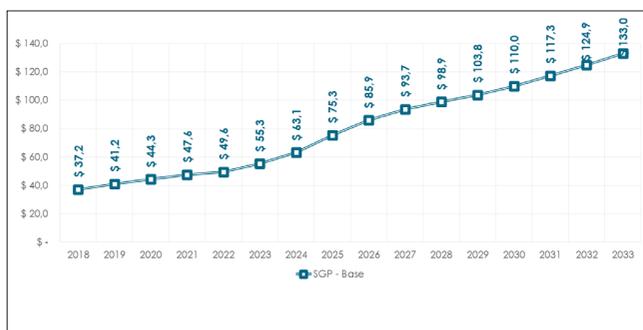
En este sentido la presente propuesta de modificación del artículo 357 de la Constitución Política busca establecer:

1. Incorporar un crecimiento de los componentes anteriormente mencionados a través del sistema.
2. Ampliar el espacio fiscal para implementar acciones de fortalecimiento territorial hacia aspectos de calidad y modernización de los servicios abordados en el SGP.
3. Ampliar el espacio fiscal para incluir de coyunturas sociales como la atención de población migrante y económicas como cambios es las estructuras de remuneración del personal vinculado para la prestación de estos servicios.
4. Incorporar mayores recursos en el sistema para los territorios con el fin de dar cumplimiento a la Ley de Educación y Ley de Primera Infancia.
5. Necesidad de establecer el SGP como una fuente de financiación estable y bajo criterios técnicos que propendan por la calidad, eficiencia y sostenibilidad financiera del servicio prestado desde los territorios.
6. Equidad en el acceso de la población a los servicios que financia el sistema ante la desigualdad en los ingresos de los territorios, que inciden en aspectos como cobertura y calidad en la oferta local.

En este sentido a continuación se presenta un escenario que combina criterios para la base como para los incrementos del sistema. Para el análisis se emplean los datos proyectados de los Ingresos Corrientes de la Nación presentados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022 y las proyecciones de inflación del Banco de la República:

Gráfico 8. Proyección de la asignación presupuestal para SGP propuesta vs. situación actual

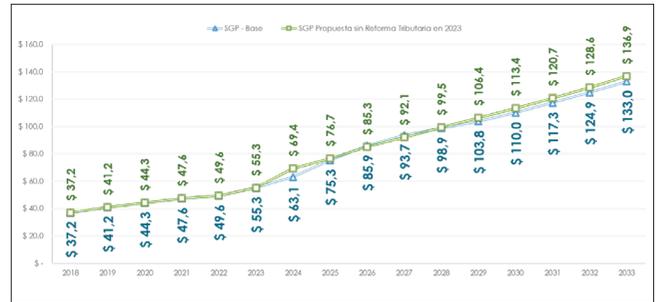
Situación Actual



Incremento a partir del ICN

Incremento anual en un % 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.

Escenario propuesto Proyección de asignación SGP criterio actual vs. propuesta sin RT



Propuesta Base + Incremento real:

El monto del Sistema General de Participaciones (SGP) de los Departamentos, Distritos y Municipios corresponderá para los años 2024, 2025 y 2026 el 26%, 28% y 30% respectivamente de los ingresos corrientes de la Nación. Para los años 2027 y 2028 el incremento del monto es la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 5%. En el año 2029 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%.

A partir de la vigencia 2030 el incremento del monto del SGP es igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3,5%.

Fuente: Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales – Secretaría Distrital de Hacienda.

Este escenario propone la incorporación de un criterio de asignación que procura el crecimiento real y sostenido a lo largo del tiempo de las transferencias y reduce la incertidumbre sobre esta fuente, a la vez que permite la ampliación de un margen de recursos para la incorporación de las nuevas responsabilidades delegadas a los territorios como la atención a la primera infancia.

La propuesta incorpora una asignación del SGP en dos tramos. El primero, propone para los años 2024, 2025 y 2026 una asignación fija del 26%, 28% y 30% respectivamente de los ingresos corrientes de la Nación, y con ello permitir la participación de los territorios en los incrementos esperados de los ICN derivados de un mayor recaudo e ingresos petroleros, entre otros, de acuerdo con lo señalado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo para 2022.

El segundo tramo, propone para los años 2027 y 2028 el incremento del monto es la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 5%. En el año 2029 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4% y a partir de la vigencia 2030 el incremento del monto del SGP es igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3,5%. Lo cual permitiría, reducir: a) el riesgo de financiación derivado de posibles fluctuaciones del ingreso, y así facilitar la estructuración de proyectos e inversiones con una visión de largo plazo y b) la incertidumbre fiscal, principalmente en periodos de recesión económica al mantener un nivel de gasto público estable que opera como elemento contracíclico.

Finalmente es importante mencionar dos elementos que debería acompañar esta transformación de los presupuestos territoriales. El primero, a la luz de la ampliación del espacio fiscal en los territorios, se hace necesario fortalecer las capacidades técnicas y de gestión

ante este incremento en los recursos, con el fin de que la ejecución de las transferencias se enmarque en procesos de gasto bajo criterios de calidad, eficiencia y eficacia. El segundo, incentivar la generación de recursos propios a través de instrumentos como el catastro multipropósito, entre otro, así como los recursos de la Nación con el fin de no comprometer el cumplimiento de la regla fiscal.

8. Texto aprobado en primer debate

Texto aprobado en Comisión Primera y propuesta para segundo debate.	Explicación
<p>Artículo 1º. El inciso 4º del artículo 356 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>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 a la atención de la primera infancia entre los 0 y los 5 años, a los servicios de educación, incluyendo preescolar, básica y media, a los servicios de salud y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.</p>	<p>Se corrige el error en el rango de edad para que sea considerada la primera infancia entre los 0 y los 5 años.</p>
<p>Artículo 2º. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>El monto del Sistema General de Participaciones (SGP), de los Departamentos, Distritos y Municipios corresponderá para los años 2024, 2025 y 2026 al 26%, 28% y 30% respectivamente de los ingresos corrientes de la Nación.</p> <p>Para los años 2027 y 2028 el incremento del monto del Sistema General de Participaciones (SGP) será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 5%. En el año 2029 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. A partir de la vigencia 2030 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3,5%.</p> <p><u>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 (45%) 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: El Gobierno nacional, reglamentará de conformidad con sus funciones constitucionales y legales, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</u></p>	<p>Se agregan tres incisos del artículo 357 que habían sido eliminados por error en el Acto Legislativo. Además, se incrementa a un 45% el monto que los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría pueden invertir en funcionamiento e inversión. Por último, se le da un plazo de 6 meses al Gobierno nacional para que reglamente esta materia.</p>
Sin modificación	

9. CONFLICTO DE INTERESES – ARTÍCULO 291 DE LA LEY 5ª DE 1992

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, indicaré las circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los honorables congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de acto legislativo.

Considero que bajo ninguna razón se constituye un conflicto de interés sobre algún parlamentario, toda vez que la presente reforma busca modificar los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia respecto al Sistema General de Participaciones, buscando ampliar el espacio presupuestal para incorporar de manera permanente el servicio de atención a la primera infancia y asegurar una dinámica creciente de asignación de recursos al sistema en términos reales que permita abordar las necesidades adicionales derivadas de las particularidades y dinámicas existentes en los territorios en términos de acceso, calidad y sostenibilidad financiera de los servicios de salud y educación.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha señalado que, por regla general, los actos legislativos no constituyen conflictos de interés. Sobre este asunto, afirmó el tribunal constitucional en sentencia C-1040 de 2005: “la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos –inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución– los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, sí están excluidos por la figura del conflicto de intereses –tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político–. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales”².

² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1040 de 2005. Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo

10. INICIATIVA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

El Congreso cuenta con iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de acto legislativo sobre cualquier tema, ya que ni la Constitución ni la Ley 5ª de 1992 establecen limitación alguna, como sí se hace para ciertas leyes cuya iniciativa legislativa es privativa del Gobierno en tanto se refieran a las cuestiones contempladas en el artículo 142 del Reglamento del Congreso.

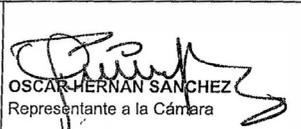
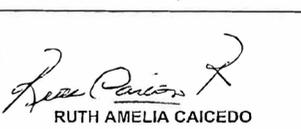
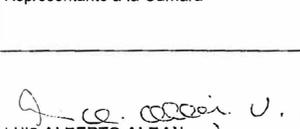
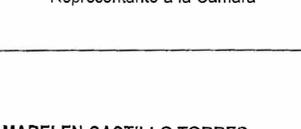
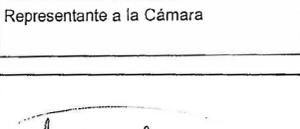
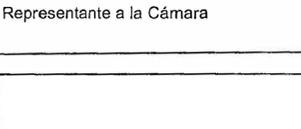
Tratándose de proyectos de acto legislativo los requisitos para su presentación y trámite son los consagrados en el Título XIII de la Constitución Política (art. 375 y s.s.) y en el Capítulo VII de la Ley 5ª de 1992 (art. 219 y s.s.), como lo dijo la Corte Constitucional en la sentencia C-1200 de 2003.

Así las cosas, se cumple la regla de iniciativa legislativa cuando los proyectos de acto legislativo son presentados por diez (10) miembros del Congreso, sin que para ello haya lugar a estudiar el tema objeto de la reforma constitucional, pues la iniciativa constituyente no es privativa.

11. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y, en consecuencia, solicitamos a los Honorables Representantes dar segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 117 de 2022 Cámara, *por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia*, conforme al texto propuesto.

De los Honorables Congressistas,

 SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara	 OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ Representante a la Cámara
 JULIO CESAR TRIANA Representante a la Cámara	 JAMES MOSQUERA TORRES Representante a la Cámara
 EDUARD SARMIENTO Representante a la Cámara	 RUTH AMELIA CAICEDO Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBAN Representante a la Cámara	 MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara
 JOSÉ JAIME USCATEGUI Representante a la Cámara	 ANA PAOLA GARCÍA Representante a la Cámara

Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

TEXTO PROPUESTO PARA EL SEGUNDO DEBATE DE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 117 DE 2022 CÁMARA – PRIMERA VUELTA

por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia
 DECRETA:

Artículo 1°. El inciso 4° del artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

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 a la atención de la primera infancia entre los 0 y los 5 años, a los servicios de educación, incluyendo preescolar, básica y media, a los servicios de salud y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Artículo 2°. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

El monto del Sistema General de Participaciones (SGP) de los departamentos, distritos y municipios corresponderá para los años 2024, 2025 y 2026 al 26%, 28% y 30% respectivamente de los ingresos corrientes de la Nación.

Para los años 2027 y 2028 el incremento del monto del Sistema General de Participaciones (SGP) será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 5%. En el año 2029 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real del 4%. A partir de la vigencia 2030 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3,5%.

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos del 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.

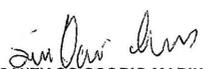
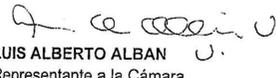
Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y cinco (45%) de los recursos que perciban por concepto 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.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará de conformidad con sus funciones constitucionales y legales, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 3°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su publicación, pero tendrá efectos en los repartos del Sistema General de Participaciones de la vigencia fiscal 2024 en adelante.

De los Honorables Congressistas,

 SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara	 OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ Representante a la Cámara
 JOSÉ JAIME-USCATEGUÍ Representante a la Cámara	 ANA PAOLA GARCÍA Representante a la Cámara
 JULIO GESAR TRIANA Representante a la Cámara	 JAMES MOSQUERA TORRES Representante a la Cámara
 EDUARDO SARMIENTO Representante a la Cámara	 RUTH AMELIA CAICEDO Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBAN Representante a la Cámara	 MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara

BIBLIOGRAFÍA

Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana; No. 205.

Díaz, E., Moreno, O., & Ruiz, C. (2017). Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones. Bogotá: Contraloría General de la República.

DNP. (2021). RECOMENDACIONES PARA LA PROYECCIÓN Y ESTIMACIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES VIGENCIA 2022. Bogotá: DNP.

Fedesarrollo. (15 de julio de 2022). Revisión de Gasto Sector Educación. Obtenido de Fedesarrollo: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3506/Repór_Julio_2017_Ariza_Quiroga_y_Ardila_Educacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Como%20se%20esboz%C3%B3%20en%20la,8%2C5%25%20a%20inversi%C3%B3n.

MHCP (2015). Diagnóstico del sistema actual de transferencias para el Sector Educación y ajustes propuesto. Bogotá. MHCP.

Referencias Jurídicas:

1. Constitución Política de Colombia. Constitución Política de Colombia (1991) (vlex.com)

2. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/actos-legislativos>, Actos legislativos 01 de 1993, 01 de 1995, 01 de 2001 y 04 de 2007.

Leyes:

1. Ley 715 de 2001. Función Pública, <https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma>.
2. Ley 146 de 1994. vlex.com
3. Ley 358 de 1997. vlex.com
4. Ley 549 y 550 de 1999. vlex.com
5. Ley 617 de 2000. vlex.com

Decretos:

1. Decreto 216 de 2021, <https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma>

Documentos:

1. Cámara de Representantes. Proyecto de ley 057 de 2018 C.
2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 10 años de Transformación fiscal territorial en Colombia 1998-2008. Bogotá, 2009.

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO. 117 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El inciso 4° del artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

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 a la atención de la primera infancia entre los 0 y los 5 años a los servicios de educación, incluyendo preescolar, básica y media a los servicios de salud y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Artículo 2°. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

El monto del Sistema General de Participaciones (SGP) de los Departamentos, Distritos y Municipios corresponderá para los años 2024, 2025 y 2026 al 26%, 28% y 30% respectivamente de los ingresos corrientes de la Nación.

Para los años 2027 y 2028 el incremento del monto del Sistema General de Participaciones (SGP) será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 5%. En el año 2029 el incremento será igual a la tasa de inflación causada,

más una tasa de crecimiento real de 4%. A partir de la vigencia 2030 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3,5%.

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 cinco (45%) 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.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará de conformidad con sus funciones constitucionales y legales, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 3°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su publicación, pero tendrá efectos en los repartos del Sistema General de Participaciones de la vigencia fiscal 2024 en adelante.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Acto Legislativo según consta en Acta número 20 de Sesión de octubre 18 de 2022.

Anunciado entre otras fechas el 11 de octubre de 2022 según consta en Acta número 19.


SANTIAGO OSORIO MARÍN
Ponente Coordinador Único


JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Presidente


AMPARO Y. CALDERÓN PERDOMO
Secretaria