



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 277

Bogotá, D. C., jueves, 27 de abril de 2017

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## ACTAS DE COMISIÓN

### COMISIÓN ESPECIAL DE SEGUIMIENTO AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

#### ACTA NÚMERO 004 DE 2016

(noviembre 9)

En Bogotá, D. C., el día miércoles, 9 de noviembre de 2016, siendo las 9:30 a. m., se reunieron los honorables Representantes a la Cámara miembros de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, en el Salón de Sesiones de la Comisión, previa Citación cursada a través de la Secretaría General de la Comisión.

**Inicia la Sesión Correspondiente, señor Presidente Comisión Ordenamiento Territorial, honorable Representante Luis Horacio Gallón Arango:**

Buenos días, señores Representantes de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Iniciamos hoy nueve (9) de noviembre de 2016 esta Sesión Ordinaria de la Comisión de Ordenamiento.

Señora Secretaria: Favor Llame a lista y decir qué quórum tenemos.

**Hace uso de la palabra, doctora Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

#### ORDEN DEL DÍA

para la Sesión Ordinaria del día miércoles  
nueve (9) de noviembre de 2016:

I

**Llamado a lista y verificación del quórum**

II

**Aprobación del Orden del Día**

III

Proposición número 003 del 17 de agosto de 2016, "Con el fin de conocer los avances, beneficios e impacto de los Recursos del Sistema General de Participaciones

en los Entes Territoriales y establecer un Mecanismo que permita garantizar su eficiencia, celeridad en la destinación, distribución y ejecución de los Recursos del Sistema, para el cumplimiento de las Metas Fiscales Propuestas por parte del Gobierno nacional, así como para asegurar el cumplimiento de las Metas de Cobertura y Calidad, a Nivel de las Entidades Territoriales, cítese al doctor Simón Gaviria Muñoz, Director del Departamento Nacional de Planeación - DNP, con el fin de que se sirva dar Respuesta al siguiente cuestionario:

1°. Considerando que uno de los principales objetivos de la Reforma al Sistema General de Participaciones, era el garantizar los recursos para alcanzar las metas de cubrimiento total, en Educación, Salud y el mejoramiento de la calidad de los Servicios: ¿Cuál es el Balance del DNP o el resultado de las Políticas del Gobierno nacional, actualmente, en dicha materia?

2°. A partir de la entrada en vigencia de la Reforma al SGP, ¿Qué mecanismos o estrategias implementó el Gobierno nacional, para asegurar el cumplimiento de las Metas de Cobertura y Calidad, así como para el seguimiento de la Ejecución por parte de las Entidades Territoriales, con los Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)?

3°. Frente a los Principios de Autonomía y Descentralización de los Entes Territoriales y a la Inversión de Recursos del Sistema: ¿Cómo se articulan las Competencias del Nivel Central y Regional, para el logro de un Desarrollo Integral, Sostenible y Equilibrado?

4°. El Fondo de Estabilización del Sistema General de Regalías se creó para el tiempo de las vacas flacas, para tener un ahorro, por si se presentara una crisis: ¿Es tan difícil la Situación Económica y Financiera, que es necesario hacer uso de los Recursos del Fondo?

5°. Es de conocimiento público, que la caída del precio del petróleo afecta los Ingresos de la Nación, se habla de una reducción de treinta y siete billones (\$ 37.000.000.000.000) de pesos, del Presupuesto de Inversión en el año 2017: ¿Van los municipios y

departamentos a salir afectados con las Transferencias? “Si la Respuesta es no” ¿Cómo va a hacer el Gobierno nacional o de dónde saldrán los Recursos?

6°. ¿Cuáles son los Indicadores para verificar la distribución y ejecución de los Recursos del Sistema General de Participación a Nivel de Entidades Territoriales, desde el punto de vista de la Educación, Salud y mejoramiento de la calidad de Servicios?

7°. Frente a la gestión realizada por parte de los Entes Territoriales, en cuanto al manejo y ejecución de los Recursos del Sistema General de Participaciones, sobre él: ¿Cumple con los Principios de Economía, Eficacia, Eficacia y Equidad?

8°. El DNP: ¿Qué mecanismos dentro de los Mecanismos de Control y Autocontrol Administrativo ha contemplado, para el seguimiento a la distribución y ejecución de Recursos del SGP, que se realicen a nivel de Entidades Territoriales?

9°. ¿Existen Registros o Informes que permitan evaluar por parte del DNP y evidenciar, el comportamiento de los Municipios con relación a la Administración y Ejecución de los Recursos del SGP?

IV

**Aprobación del Acta número 003, correspondiente a la Sesión del día miércoles 5 de octubre de 2016**

V

**Negocios Sustanciados por la Presidencia**

1°. Análisis y Socialización del Proyecto de ley número 138 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación para entidades territoriales, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.*

Autor: honorable Representante *Rodrigo Lara Restrepo.*

2°. Socialización Proyectos de ley Creación Nuevos Distritos: Pendientes de la emisión del Concepto Previo y Favorable por parte de la Comisión de Ordenamiento Territorial: Artículo 2° de Ley 1617 de 2013:

2.1. Proyecto de ley número 128 de 2016 Senado, *por medio de la cual se otorga la Categoría de Distrito Petroquímico, Portuario y Turístico al Municipio de Barrancabermeja, Santander.*

2.2: Proyecto de ley número 141 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se otorga la Categoría de Distrito Portuario, Agroindustrial y Turístico a Turbo.*

2.3: Proyecto de ley número 149 de 2016, Senado, *por medio de la cual se categoriza al municipio de Santiago de Cali como Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios.*

2.4: Proyecto de ley número 189 de 2016 Cámara, *por la cual se reconoce la Categoría de Distrito Especial de Paz al Municipio de Soledad en el Departamento del Atlántico y se dictan otras disposiciones.*

2.5: Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado, *por medio de la cual se declara al municipio de Soledad como Distrito Especial Cultural de Convivencia Social y Paz.*

2.6: Proyecto de ley número 184 de 2016 Cámara, *por la cual se decreta al municipio de Santa Cruz de Mompos del departamento de Bolívar, como Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia.*

VI

**Lo que Propongan los Honorables Representantes**

Leído el Orden del Día, señor Presidente. Procedemos a Llamar a Lista.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Sí, por favor, llame a lista señora Secretaria.

**Hace uso de la palabra, doctora Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

Sí, señor Presidente.

Llamado a Lista:

Honorable Representante Fabio Alonso Arroyave Botero	Presente
Honorable Representante Lina María Barrera Rueda	
Honorable Representante Bayardo Gilberto Betancourt	
Honorable Representante Dídier Burgos Ramírez	
Honorable Representante José Edilberto Caicedo Sastoque	
Honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta	Presente
Honorable Representante Luis Horacio Gallón Arango	Presente
Honorable Representante Jack Housni Jaller	
Honorable Representante Rodrigo Lara Restrepo	Presente
Honorable Representante Alfredo Guillermo Molina Triana	
Honorable Representante Hernán Penagos Giraldo	
Honorable Representante Álvaro Hernán Prada Artunduaga	
Honorable Representante Ciro Antonio Rodríguez Pinzón	
Honorable Representante Óscar Hernán Sánchez León	
Honorable Representante Fernando Sierra Ramos	

Señor Presidente, tenemos quórum deliberatorio.

**En desarrollo de la Sesión se hicieron presentes los honorables Representantes:**

Lina María Barrera Rueda

Dídier Burgos Ramírez

Hernán Penagos Giraldo

Álvaro Hernán Prada Artunduaga

Óscar Hernán Sánchez León

Fernando Sierra Ramos

**Hace uso de la palabra, honorable Representante Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Entonces, tenemos quórum deliberatorio.

**Hace uso de la palabra, doctora Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

Señor Presidente, para informarle que el doctor Simón Gaviria Muñoz, nuevamente solicita excusas por

no poder asistir a la Comisión en el día de hoy y ha delegado al doctor Manuel Fernando Castro, Subdirector Territorial de Desarrollo del Departamento Nacional de Planeación y dice para darle importancia a ésta Sesión, me permito delegar al Subdirector de Desarrollo Territorial, doctor Javier Ignacio Pérez Burgos, en compañía del Director de Desarrollo Territorial, doctor Mauricio Iregui y al Codirector del Grupo Coordinador de Desarrollo Territorial, doctor José Alirio Salinas.

Hoy, se encuentran los funcionarios que el Doctor Simón Gaviria delegó, se encuentran en la Comisión, señor Presidente.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Entonces, como tenemos a los Funcionarios, yo propongo que: ¿Qué Quórum tenemos, señora Secretaria?

**Hace uso de la palabra, doctora Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

Señor Presidente, tenemos Quórum Deliberatorio, señor Presidente.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Tenemos quórum deliberatorio, entonces, iniciamos con la participación de los invitados del Departamento Nacional de planeación y mientras llegan los compañeros, para tener el Quórum Decisorio.

Entonces, quién va a iniciar, el doctor Manuel Fernando, el doctor Mauricio Iregui o el doctor José Alirio Salinas.

Doctor Manuel Fernando, sí muy buenos días. Perdon doctor Manuel Fernando, como hoy en este día, tenemos unas Actas para aprobar y unas Proposiciones de la Comisión. Yo le solicito, como son tres (3) los que van a intervenir, actuar lo más corto posible. OK ¡Ah, una sola persona! Entonces muy bien y muchas gracias.

**Hace uso de la palabra, doctor Manuel Fernando Castro, Subdirector Territorial de Inversión Pública, Departamento Nacional de Planeación:**

Gracias Presidente. Un saludo a los honorables Representantes. La verdad, tenemos una sola presentación, que integra un Balance del Sistema General de Participaciones, a la fecha, en Respuesta al Cuestionario enviado por usted, señor Presidente, como citante de este debate.

En realidad lo que quisiéramos es, brevemente, recorrer lo que podríamos llamar los Avances, Beneficios e Impactos, de los Recursos del Sistema General de Participaciones y lo primero que quisiéramos señalar aquí en este gráfico, que nos parece muy importante, es, percatarse de la Evolución que han tenido los Recursos de Transferencias hacia las Entidades Territoriales, en particular a partir de la Reforma del SGP en el año 2001: En conjunto, desde la Creación del SGP y desde el inicio de su Operación en el 2002 hasta el año 2016, las Regiones del País han recibido más de Trescientos veinte billones de pesos, que se destinan de acuerdo como lo establece el Sistema de Educación, Salud y Agua Potable y, a otros Sectores.

A partir del 2002 y hasta el 2016, esto representa un incremento en términos reales, de los Recursos que han

llegado a las Regiones, de algo más del Cincuenta por ciento (50%), es decir, entonces, acá se puede decir que se han duplicado los Recursos, casi se han duplicado los Recursos que van hacia las Regiones. Ahora bien, como proporción del PIB que es la raya que vemos en la Gráfica, obviamente el Crecimiento y los Recursos se han mantenido en un Nivel significativamente alto; pero obviamente se observa una ligera caída que tiene que ver con un crecimiento superior del PIB, en algunos periodos, al crecimiento, digamos de los Recursos de las Transferencias.

Pero en general el Balance en términos de Recursos Consolidados en las Regiones, es muy favorable. ¿Qué pasaría una vez se venza lo que se conoce como este Régimen de Transición?: Que volveríamos básicamente al Modelo original, que estableció el Acto Legislativo 01 y la Ley 715; pero eso nos permitiría, como lo muestra este gráfico, de acuerdo con las Proyecciones que tenemos, que los Recursos hacia las Regiones, sigan creciendo.

Es decir, vamos a volver a la Regla original, que en esencia es el promedio de los Ingresos, el Crecimiento de los Ingresos Corrientes de los últimos cuatro (4) años y eso nos permitiría pasar de un Nivel Superior a los Treinta (30) billones de pesos en el año 2016 y llegar hacia el año 2025 a un nivel cercano a los Setenta (70) billones de pesos anuales, de Recursos que se transferirían a través del Régimen de Transferencias, del Sistema General de Participaciones.

Ahora bien: ¿Cuál es la importancia de estas Fuentes de Recursos por Niveles del Gobierno? – Miremos qué es lo que ha pasado en los departamentos: Cómo se han concentrado los Recursos y, queríamos ilustrarlo en función de las otras Fuentes que Financian los Usos y el Desarrollo de los Territorios.

En el caso de los departamentos, lo que observamos es que el ochenta por ciento (80%) de la Inversión en Educación y el cuarenta y dos por ciento (42%) de la Inversión en Salud, ha sido y es financiada por el Sistema General de Participaciones; mientras que otros Recursos como las Regalías, financian en una mayor proporción: Proyectos Asociados a Sectores como Transporte, Agua Potable y otros Sectores.

Entonces, en el caso de los Departamentos, en síntesis:

El ochenta por ciento (80%) de las Inversiones en Educación, se financian con el SGP y el cuarenta y dos (42%) por ciento de la Inversiones en Salud, se financian con el SGP.

¿Cómo es esta composición en los Municipios?

En los Municipios el setenta por ciento (70%) de la Educación al nivel Municipal, se financia con los Recursos del SGP.

Un veintidós por ciento (22%) de la Salud se financia con el SGP.

Cuarenta y cuatro por ciento (44%) de Agua Potable y Saneamiento Básico lo financia el SGP.

Once por ciento (11%): Cultura y Deporte.

Y otros Sectores: Catorce por ciento (14%).

En Síntesis, el SGP es la Principal Fuente de Financiación, de Educación, Agua Potable, en el Nivel de los municipios; mientras que otras Fuentes, como el SGR. El Sistema de Regalías, son más importantes

en Sectores como Agua Potable, Cultura, Deporte, Vivienda, Agropecuario y Ambiental, eso en el caso de municipios.

Ahora bien, miremos la incidencia del SGP en sus Principales Componentes, de acuerdo a lo que establece la Constitución y la Ley: En Educación, en particular, se han Transferido a las Regiones, en el Periodo 2002 – 2016, un poco más de Ciento ochenta y tres (183) billones de pesos para Educación y estos Recursos le han permitido a las Regiones, generar importantes aumentos en coberturas netas; en particular, los Análisis que se han hecho tanto por DNP como algunas Evaluaciones Externas Contratadas, muestran, que han habido aumentos superiores a los veinte puntos porcentuales entre el 97 y el 2015, en Materia de Coberturas Netas en Educación, en buena medida, gracias a los Recursos del DSTU y al apalancamiento que ha permitido el SGP.

Se observan mejoras en el Sistema de Información del Sector de Educación: En Matrículas, Nómina y Auditorías de la Información. Recordemos que estos Recursos financian buena parte de la Gestión del Sector y también el Funcionamiento del Sector. El SGP financia hoy, el sesenta y dos por ciento (62%) del Sector Educación: Por eso en estas, la principal fuente de financiamiento de la Educación en el País. Un ochenta y dos por ciento (82%) de esos Recursos, se destinan al pago de Nóminas Docentes y el SGP, igualmente en Educación, permite financiar usos muy importantes, como Transporte, Alimentación y Alimentación Escolar, que hacen parte del Componente de Calidad en Materia de Educación.

¿Qué pasa en el caso de Salud? En Salud se han asignado un poco más de Setenta y cuatro (74) billones de pesos, entre el 2012 y el 2016 y al igual que en Educación, los análisis nos muestran importantes aumentos en Cobertura, particularmente en el Aseguramiento Universal en Régimen Subsidiado, que ha sido apalancado, fundamentalmente con los Recursos del Sistema General de Participaciones, en financiamiento de la Población más pobre, hasta alcanzar casi seis millones (6.000.000) de afiliados en dos mil quince (2015) y la Transformación de Recursos y de Subsidios de Oferta a demanda, digamos, que pueden ser como los aspectos más importantes que podemos – digamos – destacar de lo que ha pasado en Salud, durante ese Período.

En Agua Potable y Saneamiento Básico, son alrededor de Dieciséis punto cinco billones (\$16.5) de pesos los que se han asignado a los Territorios y obviamente aquí también, se observan importantes mejoras en Coberturas, principalmente las Coberturas de las Áreas Urbanas.

Se observan mejores Procesos en cuanto a Coordinación entre las Entidades Prestadoras, los Municipios, la Articulación con los Planes Departamentales de Agua Potable y Saneamiento Básico, en el apalancamiento en el Financiamiento de estos Planes para la realización de Inversiones y el SGP ha permitido garantizar un Avance de Recursos, fundamental, de Subsidios para la Prestación del Servicio en Agua Potable y Saneamiento Básico, que alcanza alrededor de Un punto ocho billones (\$1.8) entre el 2008 y el 2016.

Tenemos unas metas que no se han alcanzado, que están previstas al 2016; vamos en la Ruta de lograr esas Metas en Materia de Coberturas, en términos de personas con acceso al Agua Potable, en Zona Rural, en Zona Urbana, se ha avanzado de forma muy im-

portante; pero todavía hay retos significativos, que se espera lograr.

En algunos casos como en disposición adecuada de residuos sólidos, por ejemplo, se ha avanzado mucho, incluso, superando en algo las Metas Previstas.

Hay un Componente del Sistema que merece la pena resaltar y es el SGT en propósitos generales, en esto quisiéramos detenernos un poco más adelante, voy a resaltar algunos Elementos: Esta es la Evolución en Materia de Propósitos que se dan en distinto sentido, son cerca de Treinta y cinco (35) billones de pesos los que han recibido los municipios desde la Creación del SGP. Cuarenta y cinco (45%) por ciento de incremento de los Recursos de Propósito General en el periodo. Once punto tres (11.3) se garantizaron para que las Entidades más pequeñas pudieran funcionar. Los Municipios de Categoría cuatro (4), cinco (5) y seis (6) y aproximadamente veinte (20) se han destinado a Libre Inversión.

Estos Recursos se destinan principalmente a Proyectos y algo que ahora lo voy a señalar, pero quisiera anticiparme aquí: Las Evaluaciones que se han hecho, las Evaluaciones impactan, nos muestran que el Sistema General de Participaciones ha sido Progresivo en todos sus componentes, que poco a poco, estos indicadores, estas métricas lo evidencian, es decir, en todos los componentes nos va a permitir mejorar. Sí Representante.

#### **Hace uso de la palabra, honorable Representante Rodrigo Lara Restrepo:**

En eso no hay pues menos que a futuro ha de mostrar la libre destinación como propósitos generales, que es núcleo de la destinación declarada y la libertad de decidir y en este caso tengo entendido, cierto, que es la libertad de decidir. Desde 1991 y 1995, antes de las primeras Reformas de Recentralización, que se empezaron a tomar en el país, eran de más de veinte (20%) por ciento.

Perdón, era de más del veinte por ciento (20%) – era un Rubro de Libre Destinación – es decir, el Estado ha viniendo recortando esa libertad de decidir de los Municipios en Colombia. Diez por ciento (10%) es muy poco para la toma de Decisión Municipal. Porque es que a los Municipios les transfieren la plata, ciertamente, pero como Correas de Transmisión, se lo tiene que gastar en esto, en esto, en esto y en esto y en esto y a todos por igual, con el mismo sastré.

La Descentralización no reside en el transferir recursos, sino en darle una libertad al Municipio de decidir, qué hacer con esos Recursos y si uno observa acá, de esos Treinta y cinco (35) billones de pesos, un total de Trescientos veinte (320) millones, estamos hablando de menos de diez (10%) por ciento y habría que andar mucho más en esas cifras. A qué Municipios llegan esas Partidas de Libre Destinación, con qué propósito, en qué montos. Porque uno empieza a esparcir esos diez billones entre el 2002, si no estoy mal y 2016 y nos encontramos que son Partidas absolutamente diluidas, insignificantes, pues que no terminan apalancando ningún desarrollo.

#### **Continúa con la palabra, doctor Manuel Fernando Castro, Subdirector Territorial de Inversión Pública, Departamento Nacional de Planeación:**

Así es, compartimos completamente esa visión y justamente para allá iba mi argumentación, si me per-

mite Representante, lo que queríamos señalar es, que justamente lo que las Evaluaciones nos han indicado es, que el Componente más Progresivo de todo el Sistema, no es necesariamente el Componente de los Componentes que están más amarrados, ya por decirlo de alguna manera, es decir, que tiene una destinación específica.

El Componente más progresivo es justamente este, el de Propósito General, donde hay un margen mayor de Autonomía del Municipio. Las Evaluaciones nos muestran que aquí ha habido más impacto en las Inversiones, sin querer decir que en los otros no lo haya habido, sino que en este ha sido superior, lo que a cada peso invertido y ahorita lo vamos a mostrar, cada peso invertido o cada peso adicional gastado en propósito general, se traduce en Inversiones que tienen más efectos sobre las Comunidades.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Representante Lara, tiene el uso de la palabra.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante Rodrigo Lara Restrepo:**

Gracias Presidente. Usted nos puede hacer llegar esos Estudios, esos impactos que ha tenido el propósito general y los estudios que sustentan sus afirmaciones, en el sentido que esto es mucho más progresivo; que ha tenido más impactos sociales; porque es una reflexión, muy importante, Presidente Horacio.

De ser así, habría que empezar aquí en el Congreso de la República, la estricta pre-asignación que se hace en el SGP y que termina convirtiendo, como siempre se ha dicho, a los municipios en correas del Gobierno Central, porque si esto es lo que realmente incide en el Desarrollo del Municipio; pues habrá que revisar estas partidas; porque es que históricamente, como se tiene que los Municipios son menores de edad, son unos bebés y es que si se les da plata, terminan haciendo piscinas de olas, pues básicamente con ese argumento, no se les da ninguna libertad de decidir.

Yo creo que los municipios y los Alcaldes y los colombianos, son adultos, para tomar las riendas de su propio destino y si usted no sustenta eso con cifras, pues qué importante sería que en esta Comisión propusiéramos una reforma a estas camisas de fuerza en que se ha convertido el SGP.

**Hace uso de la palabra, doctor Manuel Fernando Castro, Subdirector Territorial de Inversión Pública, Departamento Nacional de Planeación:**

Sin duda, y en realidad el balance lo que nos indica, Representante, frente a esa reflexión que usted hace, es que existe espacio para pensar, que en algunos componentes o en todos, podría haber mayor autonomía en la asignación de los recursos. ¿Sí? Justamente soportados en estas Evaluaciones.

Es una evaluación que hizo Planeación Nacional con Econometría y Fedesarrollo y que muestra unos resultados muy interesantes y mientras tanto la podemos, por supuesto le podemos allegar ese estudio con todo gusto.

Muy bien, un elemento excepcional de importancia es este, siempre se ha dicho que las Transferencias tienden a generar pereza Fiscal en las Entidades Territoriales. Creo que este es un Elemento que además, está

asociado a la reflexión que hace el Representante. Lo que nos muestra el primer gráfico, en la izquierda, es justamente que cuando uno mira todas las fuentes de recursos que llegan a los territorios, lo que se observa es, que en todas las fuentes ha habido crecimientos en términos per cápita – Sí, vemos cómo han crecido las transferencias; cómo crecieron los Ingresos Propios y cómo crecieron los Recursos de Regalías, en particular a partir de la última Reforma al Sistema General de Regalías.

Pero interesante es que al tiempo que crecen las Transferencias y al tiempo que crecen los Recursos del Sistema General de Regalías, crecen los Ingresos Propios de las Entidades Territoriales, lo que demuestra que no necesariamente hay pereza fiscal y fíjense en el Gráfico siguiente: El Gráfico siguiente nos muestra los Municipios de menor Desarrollo relativo, que nosotros llamamos de Entorno de Desarrollo Temprano; aún en esos Municipios, en la Gráfica la línea azul nos muestra la Evolución de los Ingresos Propios; aún en esos Municipios, los Ingresos Propios tienen un ligero incremento... pero no hay una caída; lo que quiere decir que no necesariamente hay pereza fiscal, generada por el incremento de las Transferencias o por los Recursos Adicionales que han llegado a las Regiones. Esa es una buena noticia que va de la mano, a pesar de que no hay como grabar o cómo generar recursos, que es otro de los temas que estamos abordando, a través de las Propuestas que se están haciendo por el lado de Entes Modernos y por el lado del Catastro Multipropósito, justamente para darle a los municipios la Capacidad de mejorar la Base de Ingresos Propios, a pesar del Rezago tan grande que hay en Materia de Instrumentos que le permitan a los municipios, generar mayores Ingresos.

Lo que se observa aquí es, que no ha habido pereza Fiscal, lo cual es una buena noticia. ...sigamos. Bien, ¿cuál es hasta aquí el Balance entonces de lo que hemos encontrado? Lo primero es que el Estado Colombiano logró arbitrar un importante aumento de Recursos Públicos, protegiendo el Equilibrio Fiscal; porque recordemos que la Reforma, parece que en su orientación municipal, fue garantizar la Estabilidad Macro Fiscal del País, justamente en un momento en que el crecimiento de las Transferencias no se acompañaba con el crecimiento de los Ingresos Corrientes de la Nación.

En segundo lugar, el Crecimiento de las Transferencias ha sido positivo y superior a la Inflación, que era el Parámetro con el cual se estimaba o se establecía el Crecimiento en el Esquema anterior: En el Esquema Actual –perdón– y este crecimiento permitió aumentar las Coberturas en Salud, Educación, Agua Potable y acercarnos a la Universalización de Coberturas; quedando brechas y este es un tema muy importante para esta discusión: quedando brechas particularmente en lo Rural.

Otro de los aspectos, que nos muestran las Evaluaciones y los Análisis que hemos realizado es que existe aún, un importante sesgo urbano en las asignaciones y en los usos de los recursos del SGP; es decir, los Municipios más rurales, las áreas más rurales del país, se benefician menos de los Recursos de las Transferencias y esto también nos plantea una Reflexión importante: En cualquier tentativa de Reforma al Régimen de Transferencias, sería muy importante empezar a pensar en Criterios de Ruralidad, que van muy de la mano con los criterios que se han planteado en el Plan Nacional de Desarrollo de cierre de brechas, de cierre de disparidades.

Todos sabemos que los principales rezagos en materia socioeconómica, se concentran en buena medida en las Zonas Rurales, eso se refleja igualmente en el Régimen de las Transferencias. No se evidencia pereza Fiscal, como lo señalaba ya; el SGP es una fuente segura y estable de Recursos, porque, digamos ya, que ha seguido creciendo, le han garantizado una base, sistemáticamente creciendo en los Municipios, pero además, que aun volviendo al Régimen inicial – al terminar este Régimen de Transición, seguirán creciendo; lo que va a asegurar una Fuente Estable de Recursos para las Entidades Territoriales.

Ahora bien, por último: El Sistema es claramente progresivo, ha promovido la Convergencia Regional, si bien hay eventos todavía, como lo planteaba ahí, en los aspectos Rurales, pero en cualquier forma, hay una Serie de Atributos que se deben mejorar y en lo posible. ¿Cuáles son esos Atributos? Y brevemente, Presidente, si me regala dos (2) minutos más, señalo cuáles son.

Sigamos, permítame detenerme en dos minutos adicionales, que son muy importantes, para resaltar el nivel de progresividad del SGP y este Gráfico que ilustra en la primera columna lo que vemos es, que cuando tomamos todo el Ingreso de los Hogares en el País, para la población total, antes del SGP, sumándole los Subsidios y descontándole los impuestos, lo que encontramos es que hay y si no hubiera ese SGP, habría un efecto regresivo, que se estima en un Uno punto (1.7%) siete por ciento del Ingreso de los Hogares.

Cuando incorporamos el SGP, que es lo que vemos en la última Columna: Ingreso con SGP, lo que encontramos es un efecto de Progresividad del Cuatro punto (4.8%) ocho por ciento, en el Ingreso de los Hogares, es decir: Los Hogares del País sin el SGP, con Subsidios y con Impuestos, tendrían un efecto Regresivo. El SGP está más que compensando ese efecto Regresivo que hay hoy – ¿Sí? – o que habría hoy si no estuviera el Sistema. “A eso me refiero con la Progresividad del Sistema”. Y podemos ver la Progresividad que tiene en los Hogares, en cada uno de los Sectores: 3.2% en Educación, 1% en Salud, 0,2% en Agua Potable 0.6% en Propósitos Generales.

Eso, en la segunda fila, en cuanto a la Población total se refiere; pero lo más importante es, cómo miramos la última fila, la que está en azul: Cuando nos concentramos en el mismo análisis, pero para el diez (10%) por ciento de la Población con menores ingresos – los más pobres del País. ¿Qué pasa? – Sin el SGP, habría progresividad en esa Población, obviamente, porque ahí está Concentrada una parte los Subsidios y los Impuestos que son de carácter progresivo, pues digamos, a ellos les afecta menos. Habría progresividad en los Ingresos – en los Ingresos de los hogares; pero cuando metemos el SGP, la Progresividad pasa del once (11%) por ciento al setenta y uno punto (71.8%) ocho por ciento; la Ley sigue pues, altamente progresiva, justamente en los Hogares que más lo necesitan: Los hogares de más bajos Ingresos. Entonces: Esta es una conclusión muy importante, del análisis, es decir: El sistema ha generado efectos muy favorables, en términos de distribución del Ingreso en el País.

Esto yo creo que es un tema bien central para la reflexión sobre cualquiera sea la orientación que se le quiera dar, a una Reforma del Sistema General de Participaciones. Miremos el otro resultado, que es muy importante: ¿Cuál es el efecto en términos de Progresividad en cuanto a pobreza, en cuanto a pobreza extrema

se refiere? – Esto es muy importante – Las Evaluaciones estiman, que el SGP genera una mejora importante en pobreza, en particular, si lo vemos en el caso de la pobreza general, por ingresos, sin el SGP el efecto de la pobreza sería por ingresos, sería del treinta y tres (33%) por ciento; con el SGP es del diecinueve punto seis (19.6%) por ciento – ¿Sí?

En el caso de la pobreza Extrema, sin el SGP, es del diecisiete punto siete (17.7%) por ciento; con el SGP es del siete punto dos (7.2%) por ciento; es decir, el SGP ha sido un Instrumento fundamental en la Estrategia de Reducción de la Pobreza en el País. Estos elementos, insisto nuevamente, no se pueden perder de vista en cualquier reflexión o tentativa de Reforma sobre el Sistema.

Sigamos, ¿qué pasa en cuanto a criterios de eficiencia en la Asignación del SGP?: Cuando miramos las Asignaciones Per Cápita, por Quintiles de Ingreso, vemos que el SGP, digamos, ha permitido destinar unos Recursos muy importantes, en términos Per Cápita, cerca de Ochocientos mil (\$800.000) pesos, en los Grupos de menores Ingresos; pero lo que identificamos es que hay un espacio importante, si se mejoran los Criterios de Eficiencia en la Asignación y que ese monto de Recursos por Hogar, cercano a los Ochocientos mil (\$800.000) pesos, podría llegar a Novecientos diez mil (\$910.000) pesos, por Hogar más pobre, si se mejoran los Criterios de Asignación de los Recursos del SGP.

Ahora vamos a ver de qué tipo de criterios estamos hablando: Pero esto simplemente para ilustrar como por Quintiles de Ingreso: ¿Esto qué significa?: Actualmente en la Operación del Sistema y en la distribución de los Recursos, se utilizan cuarenta y dos (42) criterios, para la distribución de los recursos, entre los que se incluyen Población, Coberturas, Eficiencias, Pobreza, entre otros y esos Criterios están distribuidos: Once (11) Criterios en Educación, sí, la Distribución del Recurso en Educación, toma en consideración, once (11) criterios diferentes; en Salud nueve (9); en Agua Potable siete (7); en Propósito General ocho (8) y en Asignaciones Especiales siete (7) y lo que hemos identificado a partir de las Evaluaciones y los Análisis que se han hecho, es, que se podrían simplificar esos criterios; se podrían eliminar diecisiete (17) criterios, que hoy representan, digamos, una carga pesada en el Proceso, digamos, de Distribución de los Recursos y además, hacen más difícil medir lo que representaría una reducción del cuarenta (40%) por ciento en el número de criterios, que se utilizan hoy en la Distribución de los Recursos y que irían en línea con hacer el Sistema un poco más liviano, más sencillo y mucho más efectivo: Son Tipos de Elementos a considerar.

En cuanto a Autonomía, lo que les señalaba, quizá la historia positiva, no quedó en el lugar correcto, pero lo que le señalaba al Representante, anteriormente, es, que el efecto de la libre inversión, a través de los Recursos de Propósito General, se pueden observar aquí: Cada Gasto Adicional en Libre Destinación: De cada mil (\$ 1.000.00) pesos en libre destinación, novecientos veintiséis (\$ 926,00) se estima que van a Inversiones Per Cápita, se van a Proyectos de Inversión Específicos. Noventa y tres (93%) por ciento de los Recursos de Libre Destinación, irían a Inversiones Efectivas; esto resalta nuevamente la importancia, la ventana de oportunidad que aparentemente existe, para pensar en una mayor Autonomía, en un mayor margen de discrecionalidad en la Asignación de algunos de los Recursos del Sistema.

A partir de esto entonces, cuando y cuáles serían unos Elementos a considerar y que creemos que se deben considerar; una Reforma del SGP a partir en primer instancia, una serie de Principios, entre los que destacamos, en primer lugar una Orientación a Resultados; el Sistema tiene que centrarse cada vez más en el Resultado final; en el impacto que tienen los Recursos en la Asignación, es decir, en dar Incentivos, en la medida en que se logran coberturas, en que se logran mejoras en la calidad.

Autonomía Territorial, lo que mencionaba el Representante: El espacio que hay y la oportunidad hay para dar más Autonomía. ¿Generación de Eficiencias que Usted ha vuelto a traer, para mejorar la oportunidad al Sistema? - Buscar una mayor Progresividad en la Asignación y una mayor Equidad Horizontal, en particular en la Asignación entre lo Urbano y lo Rural, donde creemos que hay una Disparidad importante y por último en Transparencia y Participación. Vemos que hay espacios y que son Principios Centrales de una posible Reforma del SGP.

¿Dónde debería estar centrada la Reforma? - Creemos nosotros en primer instancia, al menos como elementos para una Primera Discusión: Son los Criterios de Distribución que tiene hoy el Sistema, en las Competencias de las Entidades Territoriales, en los usos de los Recursos y en la Técnica Administrativa y Financiera; la Técnica Presupuestaria, ¿por qué ahí? porque hoy en Colombia, tenemos un problema, que no hemos resuelto y es que tenemos un Sistema de Asignación de Recursos que se centra en las fuentes y no en los Usos; entonces tenemos un Sistema que tiene.

Sistema General de Participaciones por un lado, un poco más de Treinta billones; Sistema General de Regalías: Cerca de quince billones; el Presupuesto General de la Nación, cerca de cuarenta billones y los Recursos propios de las Entidades Territoriales.

Cada uno con Reglas distintas, cada Sistema Presupuestal tiene Reglas Diferentes; Criterios Diferentes y cada una de esas Reglas está definida en Función de la Fuente; pero no se ha pensado en que lo fundamental son los usos; ¿Adónde estamos destinando esos Recursos? - ¿Cuál es el grado de complementariedad que debe haber o hay entre las fuentes? - ¿Qué grado de duplicidad se está dando? - ¿Cómo podría yo, complementar todas esas Fuentes, eso es lo que se logra cuando se piensa más en los Usos. Entonces, esa es una reflexión muy importante, en estas, digamos, en una discusión sobre la Reforma.

En cuanto a la Asignación de los Recursos, creemos que existe espacio para pensar en unas posibles Redistribuciones. ¿Cuáles son esas Redistribuciones? Hay usos del SGP que están sobre financiados, por ejemplo el Fonpep - el Fonpep se financia con Recursos del SGP y se financia con Recursos del Sistema General de Regalías y hay Municipios que ya complementaron la Base Mínima de Ahorro, ya superaron el ciento veinticinco (125%) por ciento y están ahora en la disyuntiva de que siguen ahorrando o siguen usando esos Recursos para hacer más Inversiones y, la Legislación no se los permite. Entonces, tenemos unos usos que están sobre financiados, mientras que tenemos otros usos, otros usos que están desfinanciados.

Entonces, esto es muy importante, ¿por qué? porque creemos que debe haber espacio para liberar Recursos del Fonpep; claro que ya tienen Financiación del SGR y que se destinen, por ejemplo, a Propósito General,

para darle más Autonomía a los Municipios, para asignar esos Recursos, con Mayor Autonomía, justamente porque nos han mostrado, que esa Autonomía, está Asociada a un mejor uso de esas Inversiones. Esa es una posibilidad, es un elemento para la discusión.

Existen otros - Existen otros, como por ejemplo: Destinar más Recursos a Primera Infancia; que eso tiene una Regla establecida y que todos sabemos por las Disposiciones Legales, pues no tienen un Financiamiento completo; entonces, pensar en Recursos de Primera Infancia, Alimentación Escolar, que son fundamentales, pues puede ser, digamos, una reflexión interesante sobre este aspecto.

Sigamos, brevemente, esto simplemente para ilustrar la concentración que hay de los Recursos del SGP, en el Primer Mapa: En Zonas Urbanas, en Cabeceras y el rezago de la disparidad en cuanto a criterios de rivalidad se refiere. Lo que quiere decir que hay espacio para hacer más progresiva la Asignación entre lo Urbano y lo Rural. Entonces, ese es un criterio fundamental.

La Medición de criterios de Educación, digamos, para mencionar solo algunos, algunos criterios que podrían ser ajustados; lo hemos discutido con el Sector, obviamente y son temas todavía, sobre los cuales se está reflexionando, primero realizar una reasignación en función del costo de la Planta Docente y de la Administración de estos Recursos. Incentivar en mayor medida la calidad, incluyendo incentivos por mejoramiento de la calidad; pero en esto, la Ruta para darle al Sistema una Orientación cada vez más Centrada en los Resultados, para lograr Eficiencias - ¿sí? - y creemos que ahí hay espacio todavía, para ganar.

Medición de Criterios en Salud. Por ejemplo, creemos que se puede pasar de criterios actuales, que son siete (7), a dos (2) criterios; ahí se podría hacer una simplificación muy importante, que tendrían que tener presentes: Simplemente la población por atender, con un Cuarenta (40%) por ciento de ponderación y los incentivos y logros Tributarios del Plan Territorial en Salud Pública, el sesenta (60%) por ciento y eso creemos que sería mucho más simple, mucho más efectivo, para lograr resultados en materia de la Política de Salud y el mismo propósito real, incorporando unos criterios que considero en la Ruralidad con la asignación Fiscal, la eficiencia Fiscal de las Entidades Territoriales, para hacer más progresivo y más centrado en Resultados el Esquema y el ajuste a los Recursos de Propósito General.

Para pasar de un Esquema Actual, en el cual hay libertad para destinar recursos a Deporte, Cultura a Fonpep y creemos que podría haber espacio y oportunidad para abrir esa bolsa y darle mucha más Autonomía a la Entidad Territorial, para destinarla a otras, digamos, necesidades y otros usos que tienen los Municipios en esta Materia.

Bien, esa es la esencia en cuanto a las competencias se refiere, con el fin de eliminar duplicidades y ganar en eficiencias según la capacidad de la Entidad Territorial, se sugiere revisar Mecanismos de Certificación Sectoriales y Articularlos con las Estrategias del Seguimiento, de acuerdo con el Decreto número 28 de 2008; fortalecer el rol del Departamento como Coordinador y Prestador de Servicios en Educación y Salud; dar mayor Autonomía a las Entidades Territoriales en Gastos de Inversión, de acuerdo a sus Planes de Desarrollo y Revisar el Papel de la Entidad Territorial como hace la Aseguradora en el Régimen Subsidiado.

Y finalmente, en cuanto a la Gestión de los Recursos: Gestión Presupuestaria, de los Recursos del SGP, fortalecer el Modelo del Control Preventivo, en el punto de la Planificación y Asignación de Recursos con base en la fuente y no en los usos. Hoy tenemos un modelo de Control Preventivo del Sistema General de Regalías, que son solo catorce (14) billones, que es sumamente riguroso, pero ha demostrado ser muy efectivo; pero en el SGP no lo tenemos, no tenemos un Sistema de Control como ese. No, ha demostrado ser más efectivo frente al anterior, Representante, junto al anterior, donde Usted tenía más de cuatro mil quinientos (4.500) hallazgos anuales y hoy tiene un Sistema que lo identifica con cerca de Cuatrocientos hallazgos o más, son muchísimos, pero en esos Cuatro mil quinientos, entonces, hay una gran diferencia; obviamente falta mucho; hay que trabajar mucho en eso; pero es un Sistema de Control mucho más efectivo: El SGP tiene un Sistema de Control fragmentado, que no es tan riguroso y PGN por ejemplo, no tiene un Sistema de Control.

Entonces, cada fuente tiene sus propias Reglas, sus propios Mecanismos de Control, son diferenciados, a punto de que ahí citando sus palabras, a punto de que le ponemos un Modelo de Control tan riguroso a los Municipios y a los Departamentos en el Uso de las Regalías y no se le pone en el uso del SGP o en el de los Recursos Propios. ¿Por qué razón? - ¿Por qué en Regalías tiene esa particularidad? - ¿Por qué el SGP le puso y estos no? El Presupuesto General de la Nación porque no tiene un Modelo de Control, igualmente riguroso; bueno o malo; ahí hay una gran disparidad, que no se entiende de dónde surge. Entonces, esos son temas para la reflexión.

La articulación de las Fuentes de Inversión, reglas para que haya una mejor concurrencia en las distintas Fuentes; uso de Clasificadores Programáticos del Gasto, justamente para poder medir mejor lo que se gasta en Regalías, lo que se gasta en SGP, lo que se gasta en pequeño o en Recursos Propios y poder sumar las Fuentes. Hoy sin esos Clasificadores, no se puede saber cuánto se gasta en algunos de esos usos. Entonces eso es muy importante, un único Banco de Proyectos, en esto lo estamos trabajando ya, lo estamos trabajando en lo del uso de Clasificadores, un Banco Unificado de Proyectos en el Sistema de Inversión Pública.

Obviamente abrir la Información, acceso público, a mayor acceso, porque el mejor antiséptico es la luz del sol, dejar que la luz del sol pase, se conozca qué está pasando con esos Recursos, para justamente mejorar la Transparencia, tecnificar la formulación y ejecución de los Proyectos. Por ejemplo: En el SGP, el propósito general que es en donde se destinan Recursos a Inversión, no se aplican las mismas Reglas de Proyectos como en el PGM o en el Sistema General de Regalías, las mismas Reglas y los mismos estándares de estructuración de proyectos, que deberían aplicarse, no hay razón para no hacerlo.

Incluir Mecanismos de Estabilización Fiscal a los Recursos del SGP es una posibilidad y adoptar un Plan Único de Cuentas de Inversión Pública de los Recursos del SGP. Esas son como las Reflexiones, honorables Representantes y con esto termino señor Presidente y muchísimas gracias.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Muchas gracias, doctor Manuel Fernando Castro. Señor Representante, perdón. Ya con la llegada de los Representantes. ¡Siga señora Secretaria!

**Hace uso de la palabra, doctora Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

Señor Presidente, para informarle que mientras hacía la Exposición el doctor Manuel Fernando Castro del Departamento de Planeación Nacional, se hizo presente el Representante Fernando Sierra Ramos, el doctor Óscar Hernán Sánchez León, el doctor Dídier Burgos Ramírez.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Entonces, ya casi completamos el quórum decisivo. Entonces, le damos la palabra al señor Representante Rodrigo Lara.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Rodrigo Lara Restrepo:**

Gracias Presidente. Interesante presentación del señor Subdirector de Planeación Nacional, presentación que me lleva a hacer las siguientes observaciones señor Presidente, quisiera referirme a cinco (5) Puntos:

El Primero es el que tiene que ver con los hallazgos que se han encontrado en la Ejecución de Regalías. Yo no creo que sea válido por parte de un alto Funcionario del Estado, venir a señalar aquí al Congreso de la República, que Cuatrocientos (400) hallazgos de Regularidades en las Hojas de Regalías, es un monto menor.

De ninguna manera lo es y la comparación no es válida, porque se compara algo que no es comparable, yo no puedo comparar la ejecución en la cual participa el órgano técnico más importante que tiene el Estado Colombiano, que es Planeación Nacional, con la Ejecución que pueda hacer, el eslabón más débil del Ordenamiento Jurídico Colombiano, que es, el Municipio. Si eso se sacó de los municipios, si se le quitó al Municipio la Ordenación Directa de las Regalías, pues eso se hizo con el propósito de que esto fuera una Cajita de Cristal, de que se hiciera con los Estándares Técnicos más altos y Cuatrocientos hallazgos de un Sistema en donde el DNP es rector, es absurdamente alto y de ninguna manera se puede atenuar esta Cifra, comparando con el Sistema anterior; *ese tipo de comparaciones no son válidas en una Democracia y no son válidas en el Congreso de la República.*

Aquí hay un problema estructural en la Ejecución del Gasto de Regalías y yo creo que aquí hay que darle explicaciones muy serias al pueblo colombiano; porque quitarle a las Entidades Territoriales la Decisión Directa de unos Recursos que le son propios, porque las Regalías pertenecen a las Entidades Territoriales, preciso con el argumento de la Transparencia de la buena Ejecución de estos recursos y nos encontramos con más de cuatrocientos (400) hallazgos, señor Presidente.

Fíjese usted, todo ese discurso de que el Centralismo es bueno, que el Centralismo es transparente, pues se desdibuja ante este tipo de realidades. ¿Qué es lo que falla? Falla naturalmente la capacidad de control; pero falla al Nivel de las Entidades Territoriales, falla y falla original del SGP, como falla también al Nivel Central, a todas luces.

Yo, Subdirector, hice una observación respecto a la necesidad de flexibilizar muchos de los rubros que conforma el Sistema General de Participaciones, de buscar más flexibilidad, de buscar ahorros en algunas circunstancias; en fin de repensar algunos de estos ru-

bros, para que pronto pesen menos en el total del SGP que se le atribuye a cada Entidad Territorial: *Buscar Economías, buscar Economías de Escala*; yo estoy de acuerdo y a mí parece que sobre este punto, respetado doctor Dídier, el proyecto, la Iniciativa Legislativa que radicamos varios Congresistas en la Comisión Primera, que busca experimentar el ejercicio de Competencias, en determinadas Entidades Territoriales, dentro de un periodo de tiempo establecido, para después de hacer una Evaluación de ese Ejercicio Experimental de Competencias, en esas Entidades Territoriales Seleccionadas, extenderle a las demás Entidades Territoriales o en su caso, volver al Statu Quo Ex ante y lleva o conlleva una Facultad muy importante que a mí me parece, sin duda, que es lo más Debatido de este Proyecto y es la posibilidad, doctor Horacio de aplicar el artículo 150 numeral 5 de la Constitución, que permite al Congreso de la República: *Delegar, ojo con el término delegar, no Transferir*: Delegar precisas, expresas y concretas facultades a las Entidades Territoriales, para que deroguen o modifiquen, por ejemplo, que es lo que yo propongo en esta ley aspectos de la Ley General.

Si yo fuera Alcalde de Bogotá, Alcalde de Medellín, Alcalde de Barranquilla, a mí me encantaría que me permitieran experimentar, por ejemplo en la modificación de la Planta Docente en el buen sentido, no por desmejorar, pero sí por ejemplo, para ser más exigente en el nivel de formación de los profesores que enseñan en el Distrito.

Yo como Alcalde de Bogotá tendría esos recursos, como Alcalde de Bogotá, ese tipo de herramientas también las tendría y podría establecer criterios de formación, mucho más exigentes y podría flexibilizar, inclusive, esa Planta; porque podría sacar a los profesores malos; es el gran problema en la calidad de la Educación en este país, pero eso se logra naturalmente, con una Norma que permita experimentar primero esta medida, porque es complejo, para no transferir todo de una vez, definitivamente y a todas las Entidades Territoriales en unos municipios y como posibilidad de Evaluar el Ejercicio de esta Competencia.

Si funciona, lo extendiendo a las demás Capitales del departamento, por ejemplo, ese es el propósito de la Ley de Experimentación, que es más tengo discusión ahorita en Comisión Primera del Congreso de la República y a pesar de unos conceptos incomprensibles que me llegan de ustedes, de pronto si quieren nos sentamos y les explico correctamente la Ley, pues se va a aprobar acá.

Segundo. En lo que tiene que ver con la ejecución de los Recursos de la SGP, apreciado Horacio, en las Zonas Rurales del País, aquí hay una observación interesante que hace el DNP y que también nos invita al Congreso de la República a reflexionar: El SGP tiene la virtud de crear o de transferir Recursos con una fórmula y con criterios sintéticos: X número de Niños Escolarizados; X número de personas que reciben Subsidios o Recursos o atención en Salud, perfecto. El problema es que eso naturalmente favorece las Zonas donde hay mayor Concentración de Seres Humanos, mayor Concentración Humana, que son las Ciudades o los cascos urbanos; mientras que los seres humanos que están esparcidos en la naturaleza, pues llegan con menos intensidad estos Recursos.

Habría que Revisar, no sé si ustedes lo tengan previsto, los nuevos Criterios Sintéticos que incluyan la Ruralidad y en lo que tiene que ver aquí también, con

un aspecto que es el tercer punto, que quiero enfocar, al que usted se refirió, quisiera hacer la siguiente reflexión: usted señala y hace muy bien al señalarlo, que no hay complementariedad entre muchas de estas fuentes de recursos, es decir, tenemos un Sistema Presupuestal, cuyo origen de Recursos, que no se complementa, tenemos la fuente de Regalías, la Fuente del SGP, el de los ahorros y son un poco fuentes presupuestales casi que autistas; que no se entienden la una con la otra, como si no existieran. Eso es un Problema Estructural del Estado Colombiano.

Podríamos inclusive señalar, que ese problema también se presenta al Nivel Nacional, porque el Estado por ejemplo invierte en acueducto y en alcantarillado: Siete (7) billones de pesos, sin tener en cuenta necesariamente, las demás Fuentes de Inversión Propias o del SGP o de Regalías, que tengan los municipios en sus respectivos departamentos.

Pero el problema aquí Director, es estructural, porque hoy el diagnóstico es este, el presupuesto basado o estructurado en las fuentes legales de origen; pero para que nosotros podamos lograr esa complementariedad, habría que hacer algo que Ustedes en el DNP, no han avanzado, no han progresado y es, el Crear un Sistema de Presupuesto por Programas; *obviamente que es muy difícil*.

Para los países que han desarrollado presupuestos por programas, son Países que cuenta inicialmente con unos Sistemas de Carrera Administrativa, muy serios, que no están sujetos al vaivén de los cambios políticos y que permiten la estabilidad y la continuidad y sobre todo el diálogo. El diálogo y la coordinación, entre los diferentes sectores, pero son personas que han sido formadas para entender el Estado como una globalidad y no conformados un poco a un cargo y que conocen ese cargo después de un largo ejercicio, pero no conocen el resto del Estado y para lograr eso, Director ustedes tienen que presentarle al País un Plan para avanzar hacia la creación de un sistema presupuestal, no de fuentes legales, sino por programas.

Cuando uno no tiene diseñados los programas, uno complementa las fuentes, un diseño de presupuesto que vaya mucho más allá de la anualidad y permite complementar las fuentes legales, que hoy estructuran nuestro Sistema Presupuestal; sin eso, pues el diagnóstico siempre seguiremos haciendo el diagnóstico. Aquí somos líderes haciendo diagnósticos y no somos buenos implementando soluciones, querido Representante Dídier, querida doctora Lina.

Cuarto Punto. Respecto de la misma complementariedad, obviamente el diagnóstico es claro: No hay presupuesto por programas, pero también está fallando algo y es, los Contratos Plan. Los contratos Plan, aquí, se importó el nombre de una figura que existe Francesa y es una medida que los Franceses trajeron de Alemania, básicamente y de por sí, pues Alemania es un País Federal y como País Federal tiene unos Estados muy sólidos, muy robustos, económicamente y naturalmente, como consecuencia de eso la Planeación en un País Federal como Alemania, tiene que ser una Planeación Regional; por eso, gracias a tener un "Gran Plan de Desarrollo", como sí lo tuvieron los Franceses hasta el 91, que era su Plan Quinquenal, ese Gran Plan, esos Planes Alemanes eran tantos, como existían Länder, como existían Estados: A cada Estado su respectivo Plan, firmado entre Berlín y las Autoridades del Land Alemán.

Aquí importamos la Figura del Contrato Plan, pero fíjese usted que la esencia, en la esencia, falla un gran elemento, la esencia es un Plan que hace el Gobierno nacional para ejecutar unos recursos en determinado plazo, en una Región. El asunto del Contrato Plan es que su Sustrato debe ser un Pequeño Plan de Desarrollo en donde se combinen todas estas fuentes en un Proyecto de Complementariedad, ese es el verdadero Propósito; más allá de llevar recursos, el propósito es declinar la Planeación a las realidades Regionales; inclusive, que esos contratos Plan terminen reemplazando al Gran Plan de Desarrollo y lo conviertan en una herramienta mucho más ligera y mucho más general, a la que pretende ser hoy en día, que inclusive tiene valor normativo, si le cuelgan muchas cosas, como un arbolito de navidad.

Y por último, respecto al rol del departamento, es una gran reflexión, esa es la gran reflexión que necesita el Ordenamiento Territorial en Colombia, mucho más allá de la Creación de Regiones, que a mi parecer no son necesarias; porque el óptimo dimensional de los Departamentos en Colombia es óptimo, digámoslo de esa manera.

En Colombia los departamentos son grandes; es que Colombia un departamento tiene quince mil, doce mil, trece mil, diez mil kilómetros cuadrados, para los pequeños; veinte mil kilómetros cuadrados, para los promedio y sesenta mil, ochenta mil kilómetros para los más grandes; es decir: Un departamento como el Huila, que tiene diecinueve mil kilómetros cuadrados, tiene la dimensión del tamaño de Israel, entonces, pues crear un Región más grande, yo realmente no le veo propósito; en donde uno ve que han creado Regiones, les doy el caso de Francia, se hizo porque tenían departamentos de mil kilómetros cuadrados, porque era la dimensión óptima a principios del Siglo XIX, en donde la capital del departamento Francés, debía estar conectada, máximo un (1) día a caballo, de sus límites, es decir, se hizo en otros tiempos y sobre eso sí se amerita una reflexión muy profunda. Pero ahí hay un problema muy complejo de fondo y es que el departamento y el municipio, están en un perfecto pie de igualdad, es decir: El departamento no es el Superior Jurídico de ninguna naturaleza, por grande que sea el municipio.

Entonces, cómo convierte uno al departamento en el gran articulador de un municipio, que no le es subordinado y en segundo lugar: ¿Cómo convierte uno al departamento en gran Jefe del municipio? No, no, no, porque no tiene plata, porque si tuviera plata, mire, uno diría bueno, tiene esa zanahoria, por lo menos.

Yo creo que hay que buscar fórmulas jurídicas, que impliquen transferencias de recursos de la Nación y mecanismos jurídicos para que el departamento, pueda coordinar sobre eso y me encantaría que lo discutiéramos acá, tengo una serie de dudas que podríamos convertir en un proyecto de ley, que además de revitalizar al departamento; pero no puedo dar más detalles, porque de pronto me lo plagian en el Plan de Desarrollo, como ha ocurrido. Muchas Gracias.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Bueno. Entonces con la presencia del doctor Penagos y la doctora Lina Barrera, ya tenemos Quórum Decisorio.

Entonces, propongo, señora Secretaria, sírvase leer Orden del Día, para la discusión y aprobación.

**Hace uso de la palabra doctora Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

Sí señor Presidente.

#### ORDEN DEL DÍA

Para la Sesión Ordinaria del miércoles 9 de noviembre de 2016.

#### I

#### Llamado a Lista y Verificación del Quórum

#### II

#### Aprobación del Orden del Día

#### III

Proposición número 003 del 17 de agosto de 2016, *por la cual se cita al doctor Simón Gaviria Muñoz, quien ha presentado excusa y delegó al doctor Fernando Castro, quien ya hizo su Exposición sobre el Tema del SGP.*

#### IV

#### Aprobación del Acta número 003, correspondiente a la Sesión del día miércoles 5 de octubre de 2016.

#### V

Negocios Sustanciados por la Presidencia, además de la Socialización del Proyecto de ley número 110 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación para Entidades Territoriales, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras normas.*

#### VI

#### Lo que propongan los honorables Representantes

Ya está leído el Orden del Día, señor Presidente.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Muchas Gracias. Después de leer el Orden del Día, se somete a discusión. Aviso que va a cerrarse, queda cerrado.

¿Aprueban los honorables Representantes de la Comisión de Ordenamiento Territorial, el Orden del Día propuesto?

**Hace uso de la palabra, doctora Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

Ha sido aprobado, señor Presidente.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Continuemos Secretaria, con el Orden del Día.

**Hace uso de la palabra, doctora Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

#### IV

#### Aprobación del Acta número 003, correspondiente a la Sesión del día miércoles 5 de octubre de 2016

Dejando constancia señor Presidente, que el doctor Alfredo Deluque Zuleta, presenta la Constancia de que

no firmaba el Acta número 003, porque no asistió ese día a la Comisión.

Sírvase colocarla en consideración y aprobación, señor Presidente, para la firma del acta, el Acta se encuentra en los correos electrónico de los honorables Representantes, señor Presidente.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

¿Aprueban señores Representantes, el Acta de la Comisión de Ordenamiento Territorial, el Acta leída? Anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. ¿La aprueban?

**Hace uso de la palabra, doctora Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

¡Ha sido aprobada, señor Presidente!

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Continuemos con el Orden del Día, señora Secretaria. ¿Tenemos unas Proposiciones?

Léalas señora Secretaria. Por favor señora Secretaria.

**Hace uso de la palabra, doctora Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

Las proposiciones:

#### Proposición

Citar al señor Director de Planeación Nacional, doctor Simón Gaviria Muñoz; al Ministro de Minas y Energía, doctor Fernando Arce Zapata y al Ministro de Medio Ambiente, doctor Luis Gilberto Murillo, a dos (2) Sesiones Descentralizadas de la Comisión de Ordenamiento Territorial, en el municipio de Jericó, Antioquia y a Puerto Carreño, Vichada, para tratar los temas de la Región, que competen al Ordenamiento del Territorio, Tecnología y Medio Ambiente. Citantes, Luis Horacio Gallón y otros Representantes.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Después de leer la proposición, anuncio esa proposición y le pido a los señores Representantes a la Cámara, que la aprobemos, porque se busca realizar una sesión descentralizada, en el municipio de Jericó, Antioquia, ya que es una Región que viene teniendo muchos problemas, en el tema de Minería y aspiro a que la hagamos pronto con el Ministro y con el Departamento Nacional de Planeación.

Después de leída la proposición, tienen los Representantes, la facultad de aprobarla.

Anuncio que va a Cerrarse la discusión. Queda cerrada. ¿La Aprueban Señores Representantes?

**Hace uso de la palabra, doctora Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

Ha sido Aprobada señor Presidente. señor Presidente, tengo varias Proposiciones, para que se proceda a la lectura, consideración y aprobación de los honorables Representantes.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Claro que sí Secretaria.

**Hace uso de la palabra, doctora Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

#### Proposición

Citar al Ministro de Agricultura, doctor Aurelio Irigorri Valencia, a una sesión descentralizada, en el municipio de Urrao, Antioquia, para tratar el tema de la Productividad Rural y al Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Bustos, para tratar el tema de la Transición de las Zonas de Conflicto y de la Zona de Ituango, Antioquia.

#### Proposición

Citar al Director del IGAC, para que dé un informe sobre los tiempos y los avances de los procesos de Deslinde de los departamentos, donde hay Diferendos Limítrofes.

Han sido leídas señor Presidente.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Después de leer las proposiciones:

Anuncio su discusión, queda cerrada la discusión. ¿Aprueban Señores Representantes?

**Hace uso de la palabra, doctora Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

Han sido aprobadas señor Presidente.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Continúe con el Orden del Día, señora Secretaria.

**Hace uso de la palabra, doctora Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

#### Proposición

Con el fin de conocer los avances, beneficios y el impacto económico, social, ambiental de los Proyectos de Infraestructura Vial y los Proyectos de Desarrollo Sostenible a Nivel Regional y Territorial, que actualmente se adelanta, así como para establecer mecanismos de fortalecimiento de planes, programas y relaciones con las Políticas del Gobierno nacional en esta materia, que permitan garantizar la Eficiencia, Cobertura y Calidad en Materia de Salud, a Nivel de las Entidades Territoriales, cítese al señor Ministro de Transporte, al Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANLA), al señor Ministro de Salud y Protección Social, en la fecha y hora que determine la Mesa Directiva de la Comisión de Ordenamiento Territorial, con el fin de que se sirva dar respuesta a los cuestionarios adjuntos a la presente proposición.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Continúe señora Secretaria.

**Hace uso de la palabra, doctora Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

**Proposición**

Con el fin de conocer Políticas de Gestión del Gobierno nacional en Materia de Recursos Hídricos, como el resultado de avances, aplicación de instrumentos, conocimientos para planeación y modelo de Cuencas Hidrográficas y Asuntos del País, cítese al Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, doctor Luis Gilberto Murillo y al Director de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y Desarrollo Sostenible (Asocars), con el fin de que resuelvan los cuestionarios que se adjuntan a la presente proposición.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Continúe señora Secretaria.

**Hace uso de la palabra, doctora Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

**Proposición**

Considerando la Ley 1447 de 2011, *por la cual se desarrolla el Artículo 290 de la Constitución Política de Colombia*, la Comisión efectuará, un Estudio, revisión y actualizaciones de los Expedientes en Materia de Litigios de Límites Territoriales Departamentales, que se encuentran pendientes para concluir su trámite, por tal razón, autorícese a los honorables Representantes, en nombre de la Comisión de Vigilancia al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes, junto con el Secretario General de esta Célula Legislativa, para que se desplacen a las Ciudades descritas en el cuadro adjunto donde la Comisión realizará Audiencias Públicas a nivel Nacional. Para estas sesiones y audiencias, invítese al Ministro del Interior; a la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial; al Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi; a los honorables Representantes y Senadores, de las Zonas que se vayan a visitar.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Continúe señora Secretaria. Bien, después de leídas las proposiciones, las coloco a discusión. Se abre la discusión, queda cerrada. ¿La aprueban Señores Representantes a la Cámara, de la Comisión de Ordenamiento Territorial?

**Hace uso de la palabra, doctor Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

Han sido aprobadas las proposiciones, señor Presidente.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Después ser aprobadas las proposiciones, aquí tenemos pendientes unos proyectos de ley pendientes del concepto previo y favorable, en el tema de los distritos. Entonces, para que le coloquemos o nombremos una Subcomisión.

Las propuestas son:

**Proyecto de ley número 128 de 2016 Senado, por medio de la cual se otorga la Categoría de Distrito Petroquímico, Portuario y Turístico al municipio de Barrancabermeja Santander.**

Para esta Subcomisión se propone al doctor Ciro Antonio Rodríguez Pinzón y a la doctora Lina María Barrera Rueda.

**El Proyecto de ley número 141 de 2016 Cámara, por medio de la cual se otorga la Categoría de Distrito Portuario, Agroindustrial y Turístico a Turbo y se proponen en la Subcomisión, al Representante Luis Horacio Gallón; al doctor Hernán Penagos y al doctor Dídier Burgos.**

**El Proyecto de ley número 149 de 2016 Senado, por medio de la cual se Categoriza al municipio de Santiago de Cali, como Distrito Especial Deportivo, cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios. Y se propone para la Subcomisión, al doctor Álvaro Hernán Prada; al doctor Fabio Alonso Arroyave y al doctor Óscar Hernán Sánchez.**

**Para el Proyecto de ley número 189 de 2016 Cámara, por la cual se reconoce la Categoría de Distrito Especial de Paz, al municipio de Soledad en el departamento del Atlántico y se proponen como Subcomisión, al doctor Dídier Burgos y al doctor Óscar Sánchez León.**

**Para el Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado, por medio de la cual se declara al municipio de Soledad, Distrito Especial y Cultural de Convivencia Social y de Paz.**

Subcomisión, los mismos Representantes: Dídier Burgos y Óscar Sánchez.

**Para el Proyecto de ley número 184 de 2016 Cámara, por la cual se decreta al municipio de Santa Cruz de Mompo, del departamento de Bolívar, como Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia, colocamos a la doctora Lina Barrera y al doctor Fernando Sierra.**

Falta el último: **Proyecto de ley número 110 de 2016 Cámara, por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación y se adiciona la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.**

Subcomisión: El doctor Hernán Penagos, la doctora Lina María, el doctor Óscar Hernán Sánchez, el doctor Dídier Burgos y el doctor Fernando Sierra. Es que esto es demasiado importante.

Sometemos a consideración y aprobación estas Subcomisiones: ¿Las aprueban los Honorables Representantes de la Comisión de Ordenamiento Territorial?

**Hace uso de la palabra, doctor Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

Han sido aprobadas señor Presidente.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Continuemos con el Orden del Día, señora Secretaria.

**Hace uso de la palabra, doctora Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

Señor Presidente, se ha agotado el Orden del Día.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Entonces continuamos con las respuestas, doctor Manuel Fernando Castro del DNP y si hay alguna intervención por parte de los Representantes, con mucho gusto. Bien pueda doctor Manuel Fernando.

**Hace uso de la palabra, doctor Manuel Fernando Castro, Subdirector Territorial y de Inversión Pública del departamento Nacional de Planeación (DNP):**

¡Muy, muy breve, la verdad! Era simplemente para referirme a las observaciones hechas por el Representante Lara, la mayoría de las cosas las compartimos, desde luego.

Sobre el tema de la presupuestación por programas: En esta Diapositiva que presentamos al final de Balance, en el tercer Ítem, hablamos del uso de Clasificadores Programáticos. Esa es una Estructura de Programas de Gasto que ya fue incorporada en el Presupuesto de 2017, es decir: Todo el Presupuesto de Inversión de la Nación, ya tiene una única Estructura de Programas y esa misma Estructura de Programas es la que estamos utilizando, en el Presupuesto del Sistema General de Regalías, que se está discutiendo en este momento, justamente para que las Fuentes se puedan hablar, ¿Qué es lo que mencionaba el Representante?

¿A qué aspiramos? A que las entidades territoriales, departamentos y municipios, adopten las mismas clasificaciones y obviamente al hacer eso, podemos tener todas las fuentes del país, hablando el mismo Lenguaje, porque tenemos mismas clasificaciones de programas, a las cuales se asigna el gasto; entonces podemos sumar; podemos sumar lo que se gasta en Educación para Cobertura por el lado del SGP y lo que se Gasta en Educación para Cobertura por el lado del SGR, o en Recursos propios o en Recursos del Presupuesto General de la Nación; eso es muy importante y era una necesidad de nuestro Sistema Presupuestal.

Simplemente para contarles que ya está en el Presupuesto General de la Nación del 2017, ya se incorporaron y es un trabajo que hay que seguir perfeccionando con el Rol del Congreso en esta Materia, es muy importante, justamente para ayudarnos a pensar, en algunas oportunidades, normativas, que nos permitan impulsar mayormente departamentos y municipios, para que las adopten; claro que ellos son autónomos, obviamente, en adoptarlas o no, pero esto es muy importante para la eficiencia del gasto.

Y el otro tema al que se refirió el doctor Lara, es el de los Contratos Plan: Contratos Plan es justamente, otros de esos mecanismos que nos permiten y que buscan resolver esa falta de concurrencia y de articulación entre las fuentes y es un instrumento, como se denomina hoy, de mejora de la Gobernanza Multinivel, es decir, que podamos articular las acciones de los tres (3) niveles; no es como se plantea hoy, un mecanismo al margen del Plan de Desarrollo, del Plan de Desarrollo Territorial; es, por el contrario, un instrumento que nos permite articular mucho más en el ejercicio de planificación al nivel regional en el departamento y alrededor de unas prioridades definidas por el departamento y por

los municipios: articular fuentes de la Nación, del departamento y del municipio.

Este Mecanismo al igual que como lo vimos en el SGP, lo venimos Evaluando y las Evaluaciones nos muestran uno resultados muy importantes: Esos Resultados deben llegar a un Documento Conpes, que expedimos hace unos meses, que hace unas mejoras al Mecanismo de los Contratos Plan y en el Marco del Proceso de Paz y la Estrategia del Postconflicto, lo que se busca, el Presidente ya lo ha anunciado, es que los Contratos Plan, en la denominación Contratos Paz, se conviertan en un Instrumento que nos permita dar una mayor eficiencia de las inversiones en el territorio.

Finalmente señalar: Compartimos en Planeación, la opinión del Representante Lara, que no son estrictamente, necesarias, estas, digamos, planteamientos que se han hecho en regiones administrativas, dado que el país ya ha avanzado de manera muy importante en una estructura de territorios, que más allá del departamento y del municipio, tiene las regiones: La del Caribe, la del Pacífico, la del llano, tiene sus Regiones y además en el Plan de Desarrollo, incorporamos en un trabajo conjunto con departamentos y municipios, la definición de ciento sesenta y siete (167) subregiones en todo el país, que incluyen las subregiones históricas del país, como la Provincia de Vélez en Santander, García Rovira, la Provincia de Obando en el departamento de Nariño, que son subregiones históricas y que los departamentos han utilizado para planear su gestión, para asignar sus recursos, para programar la provisión de bienes y servicios, en fin; esas ciento sesenta y siete (167) subregiones, ya quedaron en la Estructura del Plan de Desarrollo; están en la ley y son el Instrumento que le permite a la Nación y a los departamentos y a los municipios: priorizar mejor las Inversiones y asignar mejor esos recursos.

Entonces visualizamos esta Iniciativa, de estas iniciativas de regiones administrativas, como un elemento más, que debería ser pensado más como un punto de llegada que como un punto de partida, es decir; porque tenemos una estructura territorial ya bastante sólida, que nos permite avanzar y mejorar los procesos de planificación y de asignación de las inversiones en el país, más que inventarnos nuevas regiones, que generan nuevas complicaciones; porque las regiones que tenemos son, como él lo planteaba ya: geográficamente bastante complejas y extensas y nos permiten tener un marco de referencia para la acción gubernamental adecuada.

Entonces, quería simplemente señalar eso, habrá otras reflexiones que se plantean; pero me parece que esas eran las más importantes que queríamos responder. Muchísimas Gracias señor Presidente.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Muchas Gracias doctor Manuel. Yo pienso. ¿Doctor Fernando? – No.

Yo pienso que hay temas que no se están viendo en la región, por parte de la forma como se está entregando el Sistema General de Participaciones; la forma como se está distribuyendo; porque esa modificación, este año se termina el Sistema General de Participaciones y debe haber una modificación en la ley, que sea más Equitativa y más Justa.

En valores relativos estamos creciendo; pero si vemos en valores porcentuales, con lo que recibíamos en el 2001-2000, se han disminuido los recursos que han llegado a los departamentos y a los municipios; especialmente en temas tan fundamentales como usted lo habló, en el tema de la ruralidad, donde cada vez hay mucha más deficiencias; pero también en el tema de la destinación específica para deporte y cultura, donde el Sistema General de Participaciones del 2001, disminuyó casi en un cuarenta (40%) por ciento de lo que recibían los municipios y donde hay una inequidad, cuando se distribuyen por Deficiencias en la Administración del Recurso; *porque se está Calificando y se está valorando a unos municipios de Sexta (6ª) categoría, con el mismo ítem que a las ciudades de categoría especial*; cuando en una ciudad de categoría especial, tienen todos los asesores y tienen la cantidad de recursos suficientes, porque tienen mayor potencialidad, por lo densas que son las poblaciones y este ejemplo les doy, hoy:

Un municipio de Sexta (6ª) Categoría, tiene un asesor jurídico, que le da cada mes, uno (1) o dos (2) días a los asesores del alcalde; pero una ciudad tiene treinta (30) o cuarenta (40) asesores jurídicos para un solo contrato; pero treinta (30) o cuarenta (40) asesores administrativos, para cada una de las Secretarías; entonces, tienen que ser eficientes, además, ellos tienen muchos más recursos, porque la entrega de los servicios públicos, es mucho más fácil.

Una ciudad que tiene trescientos (300) o cuatrocientos (400.000) mil usuarios para agua potable, con una sola tubería en treinta (30) o cuarenta (40) kilómetros, soportan esos trescientos (300) o cuatrocientos (400.000) mil usuarios. Un municipio necesita llevar agua potable a las veredas y necesita esa misma cantidad de kilómetros, los recursos que le llegan es ínfimo, el uno por ciento (1%) si acaso, y aquí, le voy a dar un ejemplo de la inequidad: Antioquia tiene la Empresa de Servicios Públicos más poderosa de Latinoamérica, que es: Las Empresas Públicas de Medellín (EPM), con una Ciudad con trescientos ochenta (380) kilómetros cuadrados y hay muchas de las veredas que tiene Medellín con esa empresa, que no tienen agua potable todavía, porque la ruralidad no es lo que estamos premiando nosotros y por eso es que cada vez hay más dificultades para que los campesinos se queden en el campo colombiano.

Primero: Porque el centralismo está colocando a que nuestro país dependa de la Capital y hoy lo vemos: cómo la mayoría o un treinta (30%) o cuarenta (40%) por ciento de los municipios del país, están descertificados de agua potable y esa descertificación simplemente, porque a finales del año anterior, a finales del cuatrienio de los alcaldes, no hicieron un informe para manejar el agua potable y saneamiento básico, ya por terminar el periodo o porque lo hicieron de manera ineficiente, no fue completo, entonces, estos alcaldes hoy tienen que venir a pedirle permiso a los asesores, para hacer una inversión y entregarle ese recurso y cuando uno va a la Superintendencia de Servicios, para ver si agilizan entregarle eso; el alcalde tiene que venir a hacer una fila dos (2) días, a los quince (15) días regresar para mirar a ver si lo anotan y si está y cuando ve, tenían un plazo hasta el treinta (30) de agosto para hacerlo y como hoy, a la Superintendencia de Servicios no se le puede decir nada, ¡No!. Es que el Superintendente expresa, que por allá está el alcalde, asumiendo sus responsabilidades y ese día lo van a calificar.

Póngale cuidado el año entrante, cuando salgan en blanco: Deficiencia Fiscal y Deficiencia Administrativa, en los municipios; cómo van a quedar esos alcaldes en el tema de agua potable, simplemente, porque el alcalde anterior no entregó el informe. Qué culpa tiene este alcalde que entró, de que el alcalde anterior no entregó el informe; en Antioquia, de ciento veinticinco (125) municipios, hay cincuenta (50) que están descertificados.

Yo sé que en la mayoría de los departamentos del país están de esa manera, porque el Centralismo los va a acabar. ¿Qué tiene que ver la Superintendencia de Servicios Públicos? - Para eso el departamento también tiene un Sistema que nos puede ayudar: El Sistema de Regalías, con los OCAV. Esas Regalías pertenecen a los municipios y a los departamentos de donde se extraen los Recursos Naturales. Los minerales.

¿Por qué tiene que haber un delegado del DNP para que defina las Regalías? Sabiendo que los municipios son los dueños de esos Recursos y máximo ahora que lo dice la Corte Constitucional en una Sentencia, donde ni siquiera desde el Ministerio de Minas, tiene la Facultad de entregar el uso del subsuelo a las compañías mineras; no ven que ellas tienen que pedirle autorización a los municipios, según la última sentencia de la Corte y más cuando, digamos, el año pasado, no, hace cinco (5) años los planes departamentales de agua, cuando le quitan también la facultad a los municipios, de manejar los recursos de agua potable, que es el elemento básico.

Otro de los temas es con las UAFS, que nos quitan total Autonomía a los municipios: Hay municipios de este País, que la UAF son tres (3) hectáreas, otros son dieciocho (18), otras son cincuenta (50); pero las están destinando desde acá, desde el departamento Nacional de Planeación, en vez de pedirle a ese municipio y decirle: a un campesino, en este municipio, con cuántas hectáreas, con cuánta tierra, tiene la posibilidad de vivir y hay muchos que hoy, hay, simplemente una ilegalidad en la tenencia de las tierras, porque no les pueden hacer escritura, simplemente porque no cumple con la UAF. Entonces, nosotros estamos tomando unas decisiones desde las Oficinas Centrales, desde los Ministerios, que realmente estamos perjudicando a los municipios y "creemos que los sabios están aquí en Bogotá".

¡No! – los municipios han crecido, porque tienen la posibilidad de crecer, en la medida de que el conocimiento que tienen los expertos y los técnicos desde Bogotá, se conjugan y se complementan con la experticia de las personas que viven en el territorio. Entonces nosotros creemos que hay mucho – mucho de dónde coger y aprender; pero si conjugamos las dos (2) Experiencias; que no tomemos las políticas y las directrices desde aquí, desde Bogotá y sigamos con el Centralismo.

Miren: Hoy, llevamos doctora Lina, cuatro (4) propuestas para bancarizar a todo el país, para poder que en la DIAN, una persona que declara renta, se pueda descontar los gastos, según la Reforma Tributaria propuesta por el Gobierno; solo esos gastos pueden pasar por los Bancos *¡ah poco que conocen del país, ah poco que conocen del sistema agropecuario, ah poco que conocen de la ruralidad; ah poco que conocen de la municipalidad!*

Porque si a mí me dicen que los municipios cafeteros de este país, que son más de quinientos (500) de 2.100 qué hay; les tienen que exigir para que las per-

sonas declaren renta y les descuenten; entonces, acaban con la caficultura; van a acabar con el sistema que ahonda en el tema de la mano de obra no calificada.

Una finca cafetera, que normalmente en las épocas de no cosecha, utiliza diez (10) personas, en esta época de cosecha de café, utiliza trescientas (300) y esos recolectores de café, que están tres (3) meses en esa finca, muchas veces no entregan ni la cédula al señor, para ir a trabajar allá. Ahora le vamos a exigir que tenga que ir a abrir la cuenta bancaria, para poder pagarle y para poder que ese día, en esa finca, descuenten los gastos por la mano de obra *¡ah poco que conoce la DIAN y ah poco que conocen en el Ministerio de Hacienda sobre la ruralidad de este país!*

Entonces, si de esa manera estamos dictando las políticas en este país *¡A mal es que estamos!* por eso es que hoy la ruralidad está para atrás y porque solamente estamos defendiendo a los empresarios. A los Empresarios que tienen tres (3) o cuatro mil (4.000) hectáreas para cultivar la tierra; pero a ese que tiene dos (2) hectáreas, una (1) hectáreas, cinco (5) hectáreas, diez (10) hectáreas y que toda la vida ha vivido en esa hectárea, lo único que estamos haciendo es acabarlo y a mí: sí que me dio tristeza la semana pasada, que estuve en el municipio Andes y cuando fui a hacer la cuenta de los niños menores de diez (10) años, para en diciembre hacerles la natillita, los buñuelos, miren la sorpresa: en el 2008 yo fui alcalde y la primera encuesta y censo que hicimos en el área rural, teníamos cinco mil quinientos (5.500) niños en el área rural de Andes; en el 2011 cuando terminé la alcaldía, habían cuatro mil (4.000) y ahora que hicimos nuevamente el censo, con todas las juntas de acción comunal, la realidad, nos encontramos dos mil doscientos veinte (2.220) niños en el área rural.

Es decir, la gente del campo se está yendo y estos gobiernos, este Gobierno no se han dado cuenta, o es que se ha dado cuenta y eso es lo que está haciendo; eso es lo que quiere acabar con la ruralidad de este país. Y yo creo que nosotros en esta Comisión de Ordenamiento Territorial, tenemos mucha responsabilidad y tenemos que ponernos la mano en el corazón, para mirar a ver y definir qué es lo que quiere este Gobierno con la Ruralidad y le pido al Departamento Nacional de Planeación, que nos acompañe a estas visitas que queremos hacer al Territorio, para que realmente de primera mano, se den cuenta y no tomen las decisiones sin consultar a los territorios.

Doctora Lina: La semana pasada esta Comisión con la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado, estuve en Belén de Bajirá, en una Audiencia que hicimos sobre ese diferendo limítrofe y miren la sorpresa: están peleando dos (2) departamentos por un territorio importante: dieciocho mil (18.000) hectáreas, con alrededor de veinte (20.000) mil personas que viven en el territorio; cuatro (4) corregimientos son la diferencia limítrofe: El corregimiento de Bello Horizonte, Macondo y Blanquicet en Turbo y el corregimiento de Belén de Bajirá en Mutatá.

El noventa y seis (96%) por ciento de la población, esos dieciocho (18.000) mil o veinte (20.000) mil habitantes, quieren pertenecer al departamento de Antioquia y la ley que hay: habla de que solamente se deben de tener los temas Cartográficos.

Si preguntamos a la gente que quién es más importante, a veces el tecnicismo, que la Comunidad, esa es

una norma que estamos aprobando en este País; por qué no le preguntamos a la gente: ¿Qué y adónde quiere pertenecer? – Mientras nosotros estemos tomando decisiones sin consultar a la gente; esas son las sorpresas que nos va dando la Comunidad; porque todos los días estamos nosotros alejados de los territorios. Qué tristeza, que aquí primero son Tecnicismos y que esta Comisión de Ordenamiento Territorial, nombró una Subcomisión para pedirle al Ministerio del Interior, al Ministro del Interior que tome una decisión sobre si hacemos una consulta popular y llevamos cuatro (4) meses esperando la decisión del Ministerio y no lo han dicho, ¿cuál es la diligencia que tenemos que realizar?

De verdad que a uno le da tristeza que nosotros estamos haciendo bloques para quién, para beneficiar a empresarios o como entregaron la comercialización y el mercadeo a los países, firmando unos TLC, sin saber qué perjudicamos en el país o como cuando nosotros estamos aquí, entregándole el Subsuelo a las multinacionales MINERAS, simplemente por beneficiar a unos extranjeros.

Yo creo que a nosotros nos falta mucho en este Congreso, doctora Lina, doctor Fernando, tenemos que empezar a cambiar y a demostrar que la comunidad, los colombianos, si hablan por algo, es porque tienen la razón y que tenemos que escucharlo y que nosotros en Ordenamiento Territorial, debemos tomar decisión en este Congreso, para tomar medidas. Tenemos que escuchar a los Colombianos, por eso la Reforma Tributaria tiene que ser la mejor estudiada, lo más posible pensada y consensuada, para que no tomemos una medida que después dentro de tres (3) años, nos tengamos que arrepentir, así como hoy se arrepintió el Ministerio de Hacienda, cuando creó el IMAS, el IMAN y el CREG y por eso lo estaban desmontando, porque era una Política Equivocada, que en su momento era lo mejor; pero como no consultamos a los empresarios de los colombianos en ese momento, hoy la tienen que desmontar, pues cuántas empresas no habrán creado esa forma de tributar en Colombia.

Entonces yo pienso que tenemos que cambiar eso, doctor Manuel, hay que consultar primero a las comunidades, para mirar si las medidas que van a tomar, sí pueden ser convenientes para este país.

Doctor Fernando y después la doctora Lina tienen el uso de la palabra.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Fernando Sierra Ramos:**

Bueno Presidente, con un saludo para usted y para los funcionarios del DNP.

Efectivamente compartimos las apreciaciones que se hacen en el tema del ordenamiento. Lo que pasa con Belén de Bajirá, es digamos, que solamente es un espejo de lo que pueda pasar en muchas de las zonas. Pero me llama la atención algo y es que para la proposición, para que la doctora Esmeralda lo tenga claro: Nosotros hicimos una proposición sobre el tema del Litigio Limítrofe que hay en Caquetá, Meta y Guaviare, sobre el tema de San Juan de Losada.

**Expresa doctora Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

Esa proposición está aprobada. Ya está aprobada. Nosotros realizaremos gestión para conseguir el transporte.

**Continúa honorable Representante, Fernando Sierra Ramos:**

Ah - ok. Entonces es que no lo escuchaba, precisamente por eso y pues para mirar ese tema, que es bien interesante, sobre todo porque cobra principal relevancia y es, que sobre esa Zona quedó uno de los campamentos de los señores de las Farc, entonces, hay ahí una doble connotación en cuanto al tema de poder, en cuanto al tema del impacto que puede causar la presencia de estos señores en la zona y sería muy importante que nosotros pudiéramos estar como Comisión, siendo garantes de lo que está pasando en esa Zona. Entonces era para aclarar ese tema. Presidente, mil gracias.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Con mucho Gusto. Bien pueda doctora Lina... Perdón, registramos la presencia del doctor Prada.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante Lina María Barrera Rueda:**

¡Gracias Presidente! Yo pienso que este tema del Sistema General de Participaciones, también se debe analizar desde el aspecto, porque en la Comisión Tercera de la Cámara, se hizo un debate frente a ese tema: frente a los Saldos que hay en las cuentas, la doctora Ana Lucía Villa del Ministerio de Hacienda nos decía, que en el sector salud, ella, revisando todas las Cuentas de los municipios, suman alrededor de 1.1 billón de pesos, que están allá en las cuentas y que los municipios no ejecutaron ni eso y lo mismo pasa en Salud, lo mismo pasa en Saneamiento básico. Entonces yo pienso que ahí es donde nosotros tenemos que mirar.

Y en ese entonces yo le comentaba a la doctora Ana Lucía, que el Ministerio de Salud, ¿Cuándo se dio cuenta que habían unos recursos ahí, creamos la ley de las cuentas maestras, para qué? Para que los municipios pudieran sacar esos recursos y poderlos invertir en el sistema de salud, dándole unas prioridades; pero no seguir dejando todas estas cantidades de dinero, en las entidades financieras; los municipios urgidos de esos recursos y nosotros no presentamos ninguna solución.

Entonces, yo pienso que eso es un tema importante que se debe analizar con esta Reforma del Sistema General de Participaciones; mirar de qué manera se descongelan esos Recursos y los puedan utilizar en lo que se hace necesario: en salud, en sus necesidades, en educación, en saneamiento básico; pero mirar de qué forma los municipios pueden descongelar esos recursos y usarlos y no seguirlos dejando ahí en las cuentas.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Muchas Gracias doctora Lina.

Doctor Manuel, entonces, ya para terminar, señora Secretaria, agotado el Orden del Día, citamos para el próximo Miércoles a las ocho (8:00) de la mañana a un desayuno de trabajo en la Comisión, para organizar la Agenda de fin de año, en cuanto a estas salidas que tenemos aprobadas en las sesiones descentralizadas.

Muchas gracias a todos y a las siete y media (7:30 a.m.) el próximo miércoles 16 noviembre.

Sí, doctor Prada.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante Álvaro Hernán Prada Artunduaga:**

Una observación sobre la ida de la Comisión Primera, perdón, de la Comisión de Ordenamiento en Senado, a Garzón, Huila, porque me hubiera gustado, digamos, participar de esa actividad. Yo creo que además varios en la Comisión, también, hubiera sido interesante.

**Hace uso de la palabra, doctora Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

Esa es una audiencia que ha organizado, que va la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado, pero no nos han cursado invitación a nosotros.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

¿Pero es importante y para cuándo es?

**Hace uso de la palabra, doctora Esmeralda Sarria Villa, Secretaria General Comisión Ordenamiento Territorial:**

Podemos hacer que puedan participar las personas que tengan que ver con la zona registrada y se realizará mañana, jueves 10 noviembre.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

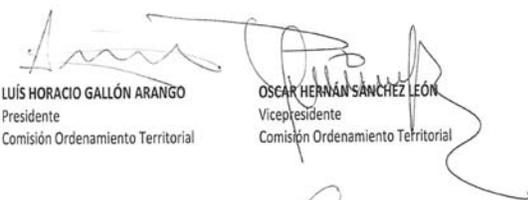
Entonces yo hablo con la doctora Sandra Ovalle y con el Presidente de la Comisión de Senado, para que nos haga la invitación y los que puedan ir, vamos, es muy interesante doctor Prada.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Álvaro Hernán Prada Artunduaga:**

Muy amable, muchas gracias señor Presidente.

**Hace uso de la palabra, honorable Representante, Luis Horacio Gallón Arango, Presidente Comisión Ordenamiento Territorial:**

Entonces culminada la Sesión, entonces, citamos para el próximo miércoles, 7:00 a.m., con un desayuno de trabajo, para el tema de las sesiones descentralizadas. Muchas gracias.

  
 LUÍS HORACIO GALLÓN ARANGO  
 Presidente  
 Comisión Ordenamiento Territorial

  
 OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN  
 Vicepresidente  
 Comisión Ordenamiento Territorial

  
 ESMERALDA SARRIA VILLA  
 Secretaria General  
 Comisión Ordenamiento Territorial.