



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO X - Nº 500

Bogotá, D. C., jueves 27 de septiembre de 2001

EDICION DE 32 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUELENRIQUEZROSE
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINOLIZCANORIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS Y PARTICIPACIONES NUMERO 120 DE 2001 SENADO

por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

TITULO I

PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1°. *Naturaleza del Sistema General de Participaciones.* El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.

Artículo 2°. *Base de cálculo.* Los valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002, corresponderán a los señalados en el parágrafo 1° del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos.

Parágrafo 1°. No formarán parte del Sistema General de Participaciones los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y los definidos por el artículo 19 de la Ley 6ª de 1992 como exclusivos de la Nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por una única vez en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política.

Parágrafo 2°. Las entidades territoriales destinarán parte de los recursos del Sistema General de Participaciones al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores. Para ello, del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 3.4% de dichos recursos para destinarlos al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales.

Estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones. La distribución de estos recursos será realizada por la administración del Fonpet, manteniendo la proporción sectorial y territorial de la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Artículo 3°. *Conformación del Sistema General de Participaciones.* El Sistema General de Participaciones estará conformado así:

3.1 Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denominará participación para educación.

3.2 Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.

3.3 Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para propósito general.

Artículo 4°. *Distribución sectorial de los recursos.* El monto total del Sistema General de Participaciones, una vez descontados los recursos para el Fonpet, se distribuirá entre las participaciones mencionadas en el artículo anterior así: la participación para el sector educativo corresponderá al 58.5%, la participación para el sector salud corresponderá al 24.5% y la participación de propósito general corresponderá al 17%.

Estos porcentajes podrán ser modificados por la ley orgánica mínimo cada cinco (5) años. En todo, caso se deberá garantizar el monto mínimo de recursos que permitan la adecuada atención de los servicios sociales.

TITULO II

SECTOR EDUCACION

CAPITULO I

Competencias de la Nación

Artículo 5°. *Competencias de la Nación en materia de educación.* Sin perjuicio de las establecidas en otras normas legales, corresponde a la Nación ejercer las siguientes competencias relacionadas con el servicio de educación en sus niveles preescolar, básico y medio:

5.1 Formular las políticas y objetivos de desarrollo para el sector educativo y dictar normas para la organización y prestación del servicio.

5.2 Impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión de orden nacional en materia de educación, con recursos diferentes a los del Sistema General de Participaciones. Con estos recursos no se podrá pagar personal docente o administrativo.

5.3 Definir, diseñar, reglamentar y mantener un sistema de información del sector educativo y solicitar a los organismos competentes imponer las sanciones a las entidades territoriales por el incumplimiento de sus obligaciones en materia de información.

5.4 Establecer los estándares de los programas curriculares para los niveles de educación preescolar, básica y media, sin perjuicio de la

autonomía de las instituciones educativas y de la especificidad de tipo regional.

5.5 Definir, diseñar y establecer directamente o a través de las entidades territoriales, instrumentos y mecanismos para medir la calidad de la educación.

5.6 Reglamentar los concursos para ingreso a la carrera docente y para ascensos en el escalafón.

5.7 Definir, orientar y establecer las reglas y mecanismos generales para la capacitación del personal docente.

5.8 Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y el impacto de su actividad en la sociedad. Para tal efecto podrá contratar con particulares las auditorías o interventorías que se requieran. Esta facultad se podrá delegar en los departamentos.

5.9 Prestar directamente, por convenio o contratación asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales, cuando a ello haya lugar.

5.10 Vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y las normas del sector en los distritos, departamentos, municipios, resguardos indígenas y/o entidades territoriales indígenas. Esta facultad la podrá delegar en los departamentos.

5.11 Regular la prestación de los servicios educativos estatales y no estatales.

5.12 Distribuir los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones.

5.13 Fijar parámetros técnicos para la prestación del servicio educativo, estándares y tasas de asignación de personal, teniendo en cuenta las particularidades de cada región.

5.14 Definir anualmente el costo por alumno, tanto de funcionamiento como de calidad, para la prestación del servicio educativo financiado con recursos del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con las tipologías educativas y la disponibilidad de recursos del Sistema General de Participaciones.

5.15 Determinar los criterios a los cuales deben sujetarse las plantas docente y administrativa de los planteles educativos y los parámetros de asignación de personal correspondientes a: alumnos por docente; alumnos por directivo; y alumnos por administrativo, entre otros, teniendo en cuenta las particularidades de cada región.

5.16 Definir la canasta educativa.

5.17 Señalar los procedimientos y límites para la creación, fusión, supresión o conversión de los empleos que demande la educación estatal.

5.18 Establecer los requisitos para la certificación de los municipios, de las instituciones educativas y la delegación de competencias en éstos y aquellas; y, certificar los municipios que cumplen los requisitos para asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones.

5.19 Establecer incentivos para los distritos, municipios e instituciones educativas por el logro de metas en cobertura, calidad y eficiencia en el uso de los recursos.

5.20 Realizar las acciones necesarias para mejorar la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones.

5.21 Regular el sector educativo en los términos de la presente ley.

5.22 Las demás propias de las actividades de administración y distribución regulación del Sistema General de Participaciones.

CAPITULO II

Competencias de las entidades territoriales

Artículo 6°. *Competencias de los departamentos.* Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias:

6.1 Competencias generales

6.1.1 Prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios, cuando a ello haya lugar.

6.1.2 Administrar y responder por el funcionamiento, oportunidad y calidad de la información educativa departamental y suministrar la información a la Nación en las condiciones que se requiera.

6.1.3 Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República. Para ese propósito podrá contratar con particulares las auditorías o interventorías que se requieran.

6.1.4 Apoyar a los municipios para que se certifiquen.

6.1.5 Certificar a los municipios que cumplen los requisitos para asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones, previa delegación de la Nación de esta competencia. Si el municipio cumple los requisitos para ser certificado y el departamento no lo certifica, podrá solicitarla a la Nación;

6.2 Competencias frente a los municipios no certificados:

6.2.1 Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, directamente o mediante contratación con entidades no estatales en condiciones de equidad, eficiencia y calidad.

6.2.2 Administrar y distribuir entre los municipios e instituciones educativas de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley.

6.2.3 Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en los artículos 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, autorizará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles en el Sistema General de Participaciones y trasladará docentes entre instituciones educativas y municipios, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.

6.2.4 Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.

6.2.5 Mantener la cobertura actual y propender por su ampliación.

6.2.6 Evaluar el desempeño de rectores, directores, directivos docentes, docentes y administrativos.

6.2.7 Prestar directa o indirectamente asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas, cuando a ello haya lugar.

6.2.8 Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad.

6.2.9 Asumir las funciones relacionadas con la inscripción y registro de ascensos de los docentes en el escalafón.

6.2.10 Distribuir los docentes de acuerdo con las necesidades del servicio, entendidas como población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.

6.2.11 Organizar los núcleos educativos o unidades similares en su jurisdicción.

6.2.12 Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en los establecimientos educativos.

Estas competencias, salvo la de nominación y traslado del personal docente o administrativo de las instituciones educativas entre municipios, se podrán delegar en los alcaldes de los respectivos municipios o en los rectores de las instituciones educativas que cumplan con los parámetros establecidos por la Nación.

Artículo 7°. *Competencias de los distritos y los municipios certificados:*

7.1 Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, directamente o mediante contratación con entidades no estatales o sin ánimo de lucro, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad.

7.2 Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley.

7.3 Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, autorizará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones asignado a la respectiva entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.

7.4 Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos, de acuerdo con las necesidades del servicio entendida como población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.

7.5 Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.

7.6 Asumir las funciones relacionadas con la inscripción y registro de ascensos de los docentes en el escalafón.

7.7 Mantener la actual cobertura y propender por su ampliación.

7.8 Evaluar el desempeño de rectores, directores, directivos docentes, docentes y administrativos.

7.9 Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República. Para tal efecto podrá contratar con particulares las auditorías o interventorías que se requieran.

7.10 Prestar directamente, mediante convenio o contratación asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas cuando a ello haya lugar.

7.11 Administrar el Sistema de Información Educativa Municipal o Distrital y suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.

7.12 Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.

7.13 Organizar los núcleos educativos o unidades similares en su jurisdicción.

7.14 Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas.

Parágrafo. Estas competencias, salvo la nominación y el traslado de docentes y administrativos, se podrán delegar en los rectores de las instituciones educativas que cumplan con los requisitos establecidos por la Nación.

Artículo 8°. *Competencias de los municipios no certificados.* A los municipios no certificados se les asignarán las siguientes funciones:

8.1 Administrar y distribuir los recursos de calidad.

8.2 Trasladar plazas entre sus instituciones educativas;

8.3 Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación.

8.4 Suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.

CAPITULO III

De las instituciones educativas, los rectores y los recursos

Artículo 9°. *Instituciones educativas.* Institución educativa es un conjunto de personas y bienes promovido por las autoridades públicas o por entidades no estatales, con o sin personería jurídica, cuya finalidad será prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación

básica como mínimo. Las que no ofrecen los nueve años se denominarán centros educativos y deberán asociarse con otras instituciones con el fin de ofrecer el ciclo de educación básica completa a los estudiantes.

Las instituciones educativas deberán contar con licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, disponer de la infraestructura administrativa, soportes pedagógicos, planta física y medios educativos adecuados.

Las instituciones educativas estatales podrán tener personería jurídica en la medida que cumplan los requisitos que se señalen para tal fin, caso en el cual se denominarán establecimientos educativos. Para que una institución educativa estatal tenga personería deberá tener el nivel de complejidad que establezca el reglamento.

Parágrafo 1°. Los establecimientos educativos de carácter estatal se incluirán en el presupuesto departamental o municipal como establecimientos públicos.

Parágrafo 2°. Habrá una sola administración cuando en una misma planta física operen dos o más jornadas.

Artículo 10. *Funciones de rectores o directores.* El rector o director de las instituciones educativas públicas, además de las funciones señaladas en otras normas, tendrá las siguientes:

10.1 Realizar el control sobre el cumplimiento de las funciones correspondientes al personal docente y administrativo y reportar las novedades e irregularidades del personal a la Secretaría de Educación distrital, municipal, departamental o quien haga sus veces.

10.2 Administrar el personal asignado a la institución en lo relacionado con las novedades, los permisos y las licencias.

10.3 Participar en la definición de perfiles para la selección del personal docente, en su selección definitiva y en la distribución de las asignaciones académicas y demás funciones.

10.4 Realizar la evaluación anual del desempeño de los docentes y directivos docentes.

10.5 Imponer las sanciones disciplinarias propias del sistema de control interno disciplinario.

10.6 Seleccionar a los docentes que serán apoyados para recibir capacitación.

10.7 Suministrar información oportuna al departamento, distrito o municipio, de acuerdo con sus requerimientos.

10.8 Responder por la calidad de la prestación del servicio en su institución.

10.9 Rendir un informe al Consejo Directivo de la Institución Educativa al menos cada seis meses.

10.10 Administrar el Fondo de Servicios Educativos y los recursos que por incentivos se le asignen.

10.11 Publicar una vez al semestre en lugares públicos y comunicar por escrito a los padres de familia, los docentes a cargo de cada asignatura, los horarios y la carga docente de cada uno de ellos.

10.12 Las demás que le asigne el gobernador o alcalde para la correcta prestación del servicio educativo.

Parágrafo. Los rectores o directores deberán tener una evaluación de desempeño cada dos años, realizada por el departamento, distrito o municipio, atendiendo el reglamento que para tal fin expida el Gobierno Nacional. La no aprobación de la evaluación implica el retiro del cargo directivo.

Artículo 11. *Fondos de Servicios Educativos.* Las instituciones educativas estatales podrán administrar Fondos de Servicios Educativos en los cuales se manejarán los recursos destinados a financiar gastos distintos a los de personal, que faciliten el funcionamiento de la institución.

CAPITULO IV

Distribución de recursos del sector educativo

Artículo 12. *Destinación.* Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:

12.1 Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.

12.2 Contratación del servicio educativo y las actividades administrativas en los planteles, con instituciones educativas no estatales o sin ánimo de lucro.

12.3 Construcción de la infraestructura, mantenimiento y funcionamiento de las instituciones educativas.

12.4 Provisión de la canasta educativa.

12.5 Las destinadas a mantener y promover la calidad educativa.

Artículo 13. *Criterios de distribución.* La participación para educación del Sistema General de Participaciones será distribuida por municipios y distritos atendiendo los criterios que se señalan a continuación.

13.1 *Población atendida*

13.1.1 Anualmente se determinará el costo por alumno, de acuerdo con las diferentes tipologías educativas que definirá la Nación, atendiendo, entre otros criterios, los niveles educativos y las zonas.

El costo por alumno en condiciones de equidad y eficiencia según niveles educativos (preescolar, básica y media) y zona (urbana y rural) del sector educativo financiado con recursos públicos, está conformado, como mínimo por: los costos del personal docente y administrativo requerido en las instituciones educativas incluidos los prestacionales, y, los costos destinados a calidad de la educación que corresponden principalmente a dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información.

La Nación definirá la metodología para el cálculo del costo por alumno y anualmente fijará su valor por tipo, sujetándose a la disponibilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones.

13.1.2 El costo por alumno se multiplicará por la población atendida con recursos del Sistema General de Participaciones en cada municipio y distrito. El resultado de dicha operación se denominará participación por población atendida, y constituye la primera base para el giro de recursos del Sistema General de Participaciones.

La población atendida será la población efectivamente matriculada en el año anterior, financiada con recursos del Sistema General de Participaciones.

Cuando la Nación constate que debido a deficiencias de la información, una entidad territorial recibió más recursos de los que le correspondería de conformidad con la fórmula establecida en el presente artículo, su participación deberá reducirse hasta el monto que efectivamente le corresponda. Cuando esta circunstancia se presente, los recursos girados en exceso se deducirán de la asignación del año siguiente.

Después de determinar la participación por población atendida, el Conpes anualmente, previo análisis técnico, distribuirá el saldo de los recursos disponibles atendiendo alguno o algunos de los siguientes criterios.

13.2 *Población por atender en condiciones de eficiencia*

A cada distrito o municipio se le podrá distribuir una suma residual que se calculará estimando la población por atender, así: Se toma la matrícula financiada con recursos del Sistema General de Participaciones del año anterior y se multiplica por un factor de población por atender que definirá anualmente el Conpes; dicho número de niños se multiplicará por el costo de niño por atender.

El factor que definirá el Conpes es el porcentaje de la población por atender que se propone ingrese al sistema educativo financiado con los recursos disponibles del Sistema General de Participaciones, durante una vigencia fiscal.

El costo por niño por atender se calculará como un porcentaje del costo del niño atendido y será fijado anualmente por la Nación.

Cuando la matrícula en educación en una entidad territorial sea del 100% de la población objetivo, ésta no tendrá derecho a recibir recursos adicionales por concepto de población por atender en condiciones de eficiencia. Igualmente, cuando la suma de los niños matriculados, más el

resultado de la multiplicación del factor de población por atender que determine el Conpes por la población atendida, sea superior a la población objetivo (población en edad escolar), sólo se podrá transferir recursos para financiar hasta la población objetivo.

13.3 *Equidad*

A cada distrito o municipio se podrá distribuir una suma residual que se distribuirá de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE.

13.4 *Logro educativo*

A cada distrito o municipio se deberá distribuir cada tres años una suma residual para: financiar el 20% de la evaluación de logros, siguiendo la metodología que señale el Ministerio de Educación Nacional, el 80% será financiado por la Nación; premiar el cumplimiento del proceso de evaluación a las entidades territoriales; y, premiar aquellas entidades territoriales que muestren los mayores avances relativos del logro educativo.

Artículo 14. *Transferencia de los recursos.* Los recursos de la participación de educación serán transferidos así:

Los distritos y municipios certificados recibirán directamente los recursos de la participación para educación.

Los recursos de la participación para educación en los municipios no certificados y los corregimientos departamentales, serán transferidos al respectivo departamento.

Los recursos de calidad serán girados directamente a los municipios y no podrán ser utilizados para gastos de personal de cualquier naturaleza.

Sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la ley anual de presupuesto se determinará el programa anual de caja, en el cual se establecerán los giros mensuales correspondientes a la participación para educación a los departamentos, distritos o municipios. Los giros deberán efectuarse en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, para tal efecto se aforará la participación para educación del Sistema General de Participaciones en la ley anual de presupuesto, hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia.

Artículo 15. *Administración de los recursos.* Los distritos, los municipios certificados y los departamentos administrarán los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones en cuentas especiales independientes. Estos no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera distinta al pago del servicio público de educación. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial.

Parágrafo 1°. Las sumas correspondientes a los aportes patronales y del afiliado, de seguridad social y parafiscales de las entidades territoriales por concepto del personal docente y administrativo de las instituciones educativas estatales, se descontarán directamente de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones, por medio de giros periódicos.

Parágrafo 2°. El porcentaje de la cesión del Impuesto a las Ventas asignado a las cajas departamentales de previsión y al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, con destino al pago definitivo de las cesantías y pensiones del personal docente nacionalizado, en virtud de la Ley 43 de 1975 y otras disposiciones, hace parte de la participación para educación del Sistema General de Participaciones y conserva su destinación.

Parágrafo 3°. El valor del cálculo actuarial correspondiente a los docentes que se pagaban con recursos propios de las entidades territoriales, financiados y cofinanciados, así como de los establecimientos públicos que se hubieren afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, representará el saldo consolidado de la deuda de cada una de las entidades territoriales responsables. Para establecer el valor del saldo consolidado de la deuda se tendrá en cuenta los aportes y amortizaciones de deuda realizados por las entidades territoriales hasta la fecha de consolidación.

El saldo consolidado de la deuda se podrá pagar con los recursos que de conformidad con la presente ley se trasladen al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, para el pago del pasivo prestacional del sector educación. Para estos efectos el Fonpet realizará

la transferencia correspondiente. En todo caso, una vez cancelado el saldo consolidado de la deuda los recursos trasladados al Fonpet conservaran su destinación al pago de obligaciones pensionales del sector educación.

Artículo 16. *Información obligatoria.* En el mes de junio de cada año, los departamentos, distritos y municipios suministrarán al Ministerio de Educación la información del respectivo año relativa a los factores indispensables para el cálculo de los costos y de los incentivos del año siguiente. En caso de requerirse información financiera, ésta deberá ser refrendada por el Contralor General de la Nación o por quien este autorice o delegue.

Los funcionarios de los departamentos, distritos y municipios que no proporcionen la información en los plazos establecidos por el Ministerio de Educación incurrirán en falta disciplinaria grave y serán objeto de las sanciones correspondientes.

En caso que la entidad territorial no proporcione la información, para el calculo de la distribución de los recursos se tomará la información estimada por el Ministerio de Educación y la respectiva entidad no participará en la distribución de recursos por población por atender en condiciones de eficiencia, por equidad y por logro educativo.

CAPITULO V

Disposiciones especiales en educación

Artículo 17. *Entidades territoriales certificadas.* Son entidades territoriales certificadas en virtud de la presente ley, los distritos, las capitales departamentales y los municipios con más de 100 mil habitantes según proyecciones del DANE basadas en el último censo.

Todos aquellos municipios con menos de 100 mil habitantes que cumplan los requisitos que señale el reglamento podrán certificarse.

La certificación la realizará la Nación y dará derecho a la administración de los recursos, las plantas físicas, terrenos y, el personal docente y administrativo que se financia con recursos del Sistema General de Participaciones.

Artículo 18. *Límite al crecimiento de los costos.* Los compromisos que adquieran los departamentos, distritos y municipios certificados para la prestación de los servicios educativos a su cargo, cuando se adquieran con recursos del Sistema General de Participaciones, no podrán superar el monto de la participación para educación, en la respectiva vigencia fiscal, certificada por el Departamento Nacional de Planeación, para cada entidad territorial.

La Nación no podrá autorizar plantas de personal docente o administrativo que superen el monto de los recursos del Sistema General de Participaciones.

El crecimiento de costos por ascensos en el escalafón en las plantas docentes de las entidades territoriales o cualquier otro costo del servicio educativo, tendrá como límite el monto de los recursos disponibles en el Sistema General de Participaciones. No procederá ningún reconocimiento que supere este límite, los que se realicen no tendrán validez y darán lugar a responsabilidad fiscal para el funcionario que ordene el respectivo gasto.

Artículo 19. *Traslados.* Cuando para la debida prestación del servicio y para cumplir la relación técnica fijada por la Nación, se requiera el traslado de un docente o una plaza docente dentro de una misma entidad territorial, el traslado se podrá realizar sin más requisito que la expedición del respectivo acto administrativo debidamente motivado, suscrito por el nominador.

Cuando sea necesario realizar el traslado del docente o la plaza docente para cumplir la relación técnica fijada por la Nación, entre distintas entidades territoriales, éste se podrá realizar sin más requisito que la suscripción de un convenio interadministrativo entre las respectivas entidades y la expedición de los actos administrativos pertinentes.

En caso de que las entidades territoriales no cumplan las disposiciones anteriores, la Nación podrá obligar los traslados.

El traslado de docentes autorizado en el presente artículo no constituye desmejora laboral ni da derecho a reclamaciones laborales, sin perjuicio del derecho del docente para que se le pague el costo de su traslado.

La relación técnica fijada por la Nación, con fundamento en la cual se elaboren las plantas de cargos docentes, no podrá alterarse por los traslados en la misma entidad territorial o entre dos o más entidades territoriales.

Artículo 20. *Restricciones a la nominación.* Ningún departamento, distrito o municipio podrá vincular docentes, directivos docentes, ni funcionarios administrativos sin contar con los ingresos corrientes de libre destinación necesarios para financiar sus salarios y los demás gastos inherentes a la nómina incluidas las prestaciones sociales, en el corto, mediano y largo plazo.

Toda contratación de personal para la prestación del servicio educativo con recursos propios, deberá garantizar que al menos la cohorte completa de estudiantes de educación básica sea atendida, para lo cual se deberá realizar un estudio financiero que soporte la autorización de las vigencias futuras por parte de las asambleas o concejos.

Los municipios no certificados o los corregimientos departamentales no tendrán competencia para prestar directamente el servicio público de educación, en consecuencia no podrán vincular o contratar docentes, directivos docentes ni funcionarios administrativos para el sector educativo, o contratar bajo cualquier modalidad personas o instituciones para la prestación del servicio; dicha función será exclusiva del respectivo departamento.

Solo previa autorización expresa y escrita de la Nación, podrán crearse cargos en las plantas docentes o administrativas del sector educativo.

Los docentes, directivos docentes o los administrativos vinculados o contratados con violación a esta disposición, no podrán ser financiados con cargo al Sistema General de Participaciones, sin perjuicio de la responsabilidad penal y civil, disciplinaria y fiscal de quienes ordenen y ejecuten la vinculación.

En ningún caso la Nación cubrirá gastos por personal docente, directivos docentes ni funcionarios administrativos del sector educativo, distintos a los autorizados en la presente ley.

Artículo 21. *Sostenibilidad y régimen pensional de los docentes públicos.* Los nuevos aportes patronales que se generen en virtud de la reforma al sistema pensional de los docentes, no serán financiados con cargo a recursos del Sistema General de Participaciones.

Artículo 22. *Sostenibilidad del Sistema General de Participaciones.* Con el fin de hacer sostenible el Sistema General de Participaciones para educación, el régimen de carrera administrativa de los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos del sector educativo que se vinculen a partir de la vigencia de la presente ley, será el nuevo régimen de carrera docente que se expida para dar cumplimiento a la misma.

El derecho a ascender en el escalafón en ningún caso será automático, sólo podrán aprobarse ascensos, por parte de las autoridades nominadoras, cuando los recursos sean suficientes para realizarlos, exista la plaza vacante en el grado de destino, el docente gane el concurso que realice la Nación o quien ella delegue realice para tal fin y se expida el acto administrativo de reconocimiento debidamente amparado por certificado de disponibilidad presupuestal. Sin el cumplimiento de los anteriores requisitos, no se generará derecho adquirido ni se causarán efectos económicos de ninguna clase.

Los directores de núcleo que se vinculen a partir de la vigencia de la presente ley, serán empleados públicos sometidos al régimen ordinario de carrera administrativa, dichos cargos no se consideran de directivos docentes.

Artículo 23. *Inhabilidad de los docentes.* Los docentes en servicio están inhabilitados para ejercer la representación de padres de familia, ciudadanos o cualquier otro sector de la sociedad en cualquier clase de juntas o consejos de las instituciones educativas o juntas o consejos de administración de la educación, salvo que representen a los docentes.

Artículo 24. *Contratación del Servicio Educativo.* Cuando con cargo al Sistema General de Participaciones los municipios o distritos contraten la prestación del servicio educativo con entidades no estatales, el valor de la prestación del servicio financiado con recursos del sistema no podrá ser superior al costo por alumno definido por la Nación. Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial.

En todo caso, las entidades territoriales no podrán pagar como costo por la prestación del servicio educativo que se realiza a través de las instituciones no estatales, un valor superior al costo que cobren regularmente dichas instituciones por la prestación del servicio.

Cuando con cargo a recursos propios la prestación del servicio sea contratada con entidades no estatales, la entidad territorial deberá garantizar la atención de al menos una cohorte completa de estudiantes de educación básica.

La Educación Misional e internados estatales se podrán continuar financiando con los recursos del Sistema General de Participaciones.

Artículo 25. *El control del cumplimiento de las condiciones de la presente ley.* Con el fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se deben asumir las competencias, responsabilidades y funciones de que trata la presente ley, se prevén las siguientes causales para que la Nación, Ministerio de Educación Nacional, ordene que un departamento, municipio o distrito para la administración de uno o varios de los servicios educativos a su cargo, se sujete a una interventoría de evaluación que se contratará con particulares, sin perjuicio de las sanciones penales, disciplinarias o fiscales a que hubiere lugar por parte de las autoridades competentes. Esta interventoría procederá:

25.1 Cuando un departamento, distrito o municipio no reporte la información requerida o reporte información inexacta, durante dos años consecutivos.

25.2 Cuando un departamento, distrito o municipio haya disminuido la calidad de los servicios o las coberturas por causas imputables a la dirección administrativa de dichos servicios.

25.3 Cuando con base en la evaluación de la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo y por causas imputables al departamento, distrito o municipio se detecten irregularidades en la prestación del servicio.

25.4 Cuando un departamento, distrito o municipio no cumpla los estándares de calidad mínimos en la prestación del servicio.

Las entidades territoriales podrán solicitar una nueva evaluación con el fin de establecer si las causales que motivaron la interventoría fueron corregidas.

La interventoría de evaluación se considera como costo de la prestación del servicio y podrá pagarse con cargo a los recursos del Sistema General de participaciones.

Artículo 26. *Nombramiento de una administración temporal.* Cuando designada la interventoría de evaluación a que se refiere el artículo anterior, la entidad territorial no realice las acciones necesarias para corregir las fallas en el servicio por las cuales se le designó ésta, el Ministerio de Educación podrá suspender la capacidad legal de las autoridades territoriales para la administración del servicio público de educación y designar de forma temporal un administrador especial, que será una persona natural o jurídica contratada para tal fin, que asumirá por el tiempo y en las condiciones que señale el Ministerio la administración del servicio educativo en la entidad territorial.

El administrador especial tendrá todas las facultades propias del jefe del organismo intervenido para la administración del servicio público de educación, durante el tiempo que señale el Ministerio de Educación y podrá disponer para tal fin de los recursos del Sistema General de Participaciones y de los demás recursos destinados al servicio educativo público, como ordenador de gasto y nominador dentro de los límites de la ley.

La administración especial tendrá como objeto garantizar la prestación del servicio y corregir las fallas que dieron lugar a la interventoría de evaluación y las adicionales señaladas por la misma.

La administración especial a que se refiere el presente artículo se considera como costo de la prestación del servicio y podrá pagarse con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones.

Artículo 27. *Sistema de información.* Los departamentos, distritos y municipios deberán contar con un sistema de información del sector educativo y mantenerlo actualizado de acuerdo con las orientaciones que para tal fin determine la Nación.

Los gobernadores y alcaldes deberán informar anualmente al Ministerio de Educación Nacional la nómina de todo el personal con cargo a todas las fuentes de financiación, discriminada por cada una de ellas, con sus modificaciones, refrendada por el contador municipal o departamental.

El incumplimiento de estas disposiciones se considerará falta grave y acarreará las sanciones respectivas para el secretario de educación departamental, municipal y distrital, y el funcionario o funcionarios encargados de administrar la planta o la nómina, y será causal para ordenar la interventoría especial de la administración por parte del Ministerio de Educación.

La implantación del sistema de información se considera como costo de la prestación del servicio y podrá pagarse con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones.

Artículo 28. *Control social.* Los secretarios de educación departamental, municipal y distrital informarán anualmente a los consejos directivos de las instituciones educativas oficiales y harán público por los medios masivos de comunicación de su jurisdicción, los recursos, las plazas y la nómina que le asignen a cada una de las instituciones conforme a los parámetros de asignación de personal definidos por la Nación.

El incumplimiento de esta disposición se considerará falta grave y acarreará las sanciones respectivas para el Secretario de Educación o quien haga sus veces.

Artículo 29. *Incorporación a las plantas definitivas.* Durante el último año del período de transición, se establecerán las plantas definitivas de cargos docentes y administrativos de los planteles educativos, de los departamentos, distritos y municipios.

Establecidas las plantas definitivas, los docentes, directivos docentes y administrativos de los planteles educativos que fueron nombrados mediante concurso, no requerirán nueva vinculación o nuevo concurso para continuar en el ejercicio del cargo.

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que a 1° de noviembre de 2000 se encontraban contratados por órdenes de prestación de servicios y que cumplan los requisitos para el ejercicio del respectivo cargo y ganen los concursos para proveer los cargos de las plantas definitivas, se vincularán con el nuevo régimen de carrera docente que se establezca como desarrollo de la presente ley.

CAPITULO VI

Disposiciones transitorias en educación

Artículo 30. *Del período de transición.* El período de transición de la presente ley será de hasta dos (2) años, contados desde la promulgación de la misma.

Artículo 31. *Incorporación de costos al Sistema General de Participaciones para Educación.* La incorporación de los costos al Sistema General de Participaciones a que se refiere el inciso dos del parágrafo 1° del artículo 357 de la Constitución, se realizará el 1° de enero del año 2002.

Para determinar el costo de la prestación del servicio, se tomará como base el costo de los docentes y personal administrativo y directivo de los planteles educativos a 1° de noviembre del año 2000, financiado con los recursos de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, el situado fiscal, los recursos adicionales del situado fiscal y los recursos propios de departamentos y municipios, sin que la participación para educación exceda el 58.5% del total de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Artículo 32. *Plantas provisionales.* Las plantas de cargos docentes y de los administrativos de las instituciones educativas serán provisionales, por un período máximo de dos (2) años.

Artículo 33. *Incorporación de docentes, directivos docentes y administrativos a los cargos de las plantas provisionales.* La provisión de cargos en las plantas provisionales financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones, se realizará previa selección del personal por parte de la respectiva entidad territorial, dando prioridad al personal actualmente vinculado y que cumpla los requisitos para el ejercicio del cargo.

Los docentes, directivos docentes y administrativos de los planteles educativos que fueron nombrados mediante concurso, no requieren nueva vinculación o nuevo concurso para continuar en el ejercicio del

cargo, sin perjuicio del derecho de la administración al traslado del mismo. A los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que se vinculen a las plantas provisionales, sólo se les podrá reconocer el régimen salarial y prestacional establecido por el Congreso antes de 1991 o por el Gobierno Nacional después de dicho año.

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que a 1° de noviembre de 2000 se encontraban contratados por órdenes de prestación de servicios y que cumplan los requisitos para el ejercicio del respectivo cargo, tendrán prioridad para vincularse provisionalmente a las plantas de personal de carácter temporal, si el respectivo contrato se encontraba vigente en agosto 1° del año 2001. Esta vinculación se realizará en la planta temporal del departamento, distrito o municipio donde se requiera a juicio de la Nación, mientras se estructuran los concursos para proveer los cargos de las plantas definitivas.

Mientras se organizan las plantas provisionales a estos docentes y funcionarios se les seguirá pagando con fundamento en el contrato que generó su vinculación.

Los costos del servicio educativo con cargo al Sistema General de Participaciones no podrán superar en ningún caso el monto de la Participación para educación en dicho Sistema.

Artículo 34. *Traspaso del servicio.* Durante la transición, la Nación y los departamentos deberán transferir a los municipios las plantas físicas con su dotación cuando ésta exista y terrenos.

Los bienes inmuebles donde vienen funcionando las instituciones educativas se presumen de propiedad del municipio o departamento respectivo. Si no existen títulos de propiedad y en el término de dos (2) años contados a partir de la vigencia de la presente ley no se presentan particulares a reclamar la propiedad de estos bienes, prescribirán a favor de la entidad territorial competente para prestar el servicio educativo en ellos y deberán ser registrados a su favor, sin costo alguno, por la Oficina de Instrumentos Públicos con jurisdicción en ese territorio.

La tradición y entrega de las plantas físicas, los terrenos y su dotación a los municipios, sólo requerirá un acta suscrita por el Gobernador y el Alcalde. Dicha acta cuando involucre bienes inmuebles, podrá ser registrada, sin costo alguno, ni más requisitos en la Oficina de Instrumentos Públicos competente. Si la Nación era propietaria de las plantas físicas o terrenos, realizará la transferencia de la propiedad directamente al municipio o distrito; si la propiedad era compartida con el departamento, concurrirá con este la suscripción del acta de transferencia de la propiedad.

Artículo 35. *Competencias transitorias de la Nación.* Durante el período de transición la Nación tendrá como competencias especiales:

35.1 Fijar procedimientos y límites para la elaboración de las plantas provisionales de cargos docentes y administrativos por municipio y distrito, en forma tal que todos los distritos y municipios cuenten con una equitativa distribución de plantas de cargos docentes y administrativos de los planteles educativos, atendiendo las distintas tipologías.

35.2 Ordenar el traslado de cargos docentes y administrativos de los planteles educativos, entre departamentos, distritos y municipios, atendiendo los estándares y procedimientos, previamente establecidos.

35.3 Fijar procedimientos y límites para establecer las plantas definitivas de cargos docentes y administrativos de los planteles educativos por municipio y distrito.

Artículo 36. *De la certificación y la asignación de recursos.* A partir del año 2002 quedan certificados en virtud de la presente ley los distritos y las capitales departamentales.

Los departamentos, distritos y las capitales departamentales recibirán durante el año 2002 un monto igual al costo en términos reales de la prestación del servicio educativo en su territorio durante el año 2001, financiado con recursos del situado fiscal, recursos adicionales del situado fiscal, participaciones de los distritos y capitales en los ingresos corrientes de la Nación y los recursos propios departamentales y municipales que financiaron los costos autorizados en el inciso 2° del párrafo 1° del artículo 357 de la Constitución. A los departamentos se les descontarán los recursos destinados a los municipios que se hayan certificado.

Los municipios no certificados recibirán durante el año 2002, un monto igual al costo en términos reales de la prestación del servicio educativo en su territorio durante el año 2001, financiado con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación y con los recursos propios que financiaron los costos autorizados en el inciso segundo del párrafo 1° del artículo 357 de la Constitución.

A partir del año 2003 quedan certificados en virtud de la presente ley los municipios mayores de 100.000 habitantes.

En el año 2003 a las entidades territoriales certificadas en virtud de la ley, se les transferirá el valor correspondiente a los costos del año 2002 en términos reales derivados de la información ajustada de los costos. A los departamentos se les transferirá el valor correspondiente a los costos en términos reales del año 2002, derivados de la información ajustada de los costos del departamento y de los municipios no certificados, descontando los destinados a los municipios que se hayan certificado.

Los recursos que en términos reales se utilizaron para financiar inversiones de calidad en los municipios y distritos durante la vigencia 2002, se distribuirán por alumno atendido entre los distritos y municipios.

Los recursos del año 2002 y 2003 se transferirán a la entidad territorial mediante doceavas partes hasta completar el 70% del costo estimado de la prestación del servicio educativo de la vigencia inmediatamente anterior. El saldo se transferirá una vez sea evaluada la información sobre los costos remitida por las entidades territoriales y de conformidad con ésta.

Si llegare a haber excedentes una vez financiados los costos mencionados anteriormente, los recursos adicionales los distribuirá el Conpes entre distritos y municipios, para ampliación de cobertura o mejoramiento de calidad, atendiendo los criterios de población atendida y por atender.

A partir del año 2004, la distribución de recursos se realizará entre los distritos y municipios capitales, municipios mayores de cien mil habitantes y municipios que se certifiquen siguiendo las fórmulas y criterios previstos en la presente ley.

Cualquier falsedad en la información se considerará falsedad en documento público y se sancionará de conformidad con la ley penal.

TITULO III SECTOR SALUD CAPITULO I

Competencias de la Nación en el sector salud

Artículo 37. *Competencias en salud por parte de la Nación.* Corresponde a la Nación la dirección del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio nacional y el ejercicio de las siguientes competencias, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:

37.1 Formular las políticas, planes, programas y proyectos de interés nacional para el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud y coordinar su ejecución.

37.2 Expedir la regulación para la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos para el sector salud de interés nacional y el Sistema General de Seguridad Social en Salud, teniendo en cuenta la diversidad regional del país.

37.3 Brindar asesoría y asistencia técnica a los departamentos y distritos para el desarrollo e implantación de las políticas, planes, programas y proyectos en salud.

37.4 Definir y aplicar sistemas de control de gestión técnica, financiera y administrativa, así como criterios de evaluación de la eficiencia de las Entidades Promotoras de Salud tanto del régimen contributivo como del subsidiado, de otras instituciones que manejan recursos del régimen subsidiado, de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, de los Organismos de Dirección de Salud en el ámbito territorial y, en general, de todas las instituciones que participen en el sector y en el Sistema de Seguridad Social en Salud.

37.5 Definir, diseñar, reglamentar, implantar y administrar el Sistema Integral de Información en Salud.

37.6 Definir las metas nacionales en materia de salud y seguridad social en salud, de manera concertada con departamentos y distritos, a

cuyo cumplimiento concurrirán la Nación, los departamentos, distritos y municipios, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

37.7 Reglamentar, distribuir, vigilar y controlar el manejo y la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin perjuicio de las competencias de las entidades territoriales en la materia.

37.8 Ejercer, mediante la Superintendencia Nacional de Salud, la intervención técnica y/o administrativa de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y de las Entidades Promotoras de Salud, así como de las otras instituciones que manejan recursos del régimen subsidiado, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, sin perjuicio de las competencias de las entidades territoriales.

37.9 Definir y reglamentar el Sistema de Garantía de la Calidad y el Sistema Único de Acreditación de Instituciones Prestadoras de Salud, Entidades Promotoras de Salud y otras Instituciones que manejan recursos del régimen subsidiado.

37.10 Establecer mecanismos y estrategias de participación social y promover el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud.

37.11 Dictar normas científicas y tecnológicas para el desarrollo del sector.

37.12 Desarrollar y evaluar estrategias de acción en las diferentes áreas de la salud, teniendo en cuenta los factores sociodemográficos, biológicos, ambientales y culturales y la oferta de los servicios de salud, en el ámbito nacional.

37.13 Establecer, en forma coordinada con las entidades territoriales, mecanismos periódicos de información a la comunidad, sobre las evaluaciones de gestión y calidad de las entidades promotoras de salud (EPS), de otras instituciones que administran recursos del régimen subsidiado y de las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS), con el fin de facilitar los procesos de libre elección y movilidad informada dentro del Sistema.

37.14 Definir los lineamientos que rigen la cooperación técnica nacional e internacional en el sector salud.

37.15 Propender por la contratación de coberturas de seguro y reaseguro, así como por el acceso de la población a tratamientos de alto costo para enfermedades catastróficas, en los términos que señale la ley sobre la materia.

37.16 Definir las acciones y actividades de obligatorio cumplimiento del Plan de Atención Básica (PAB) y las prioridades de la Nación y de las entidades territoriales en materia de salud pública.

37.17 Dar o negar el concepto de viabilidad técnica a los planes distritales y departamentales de atención básica de salud, dentro de los tres meses a su presentación y establecer mecanismos para hacer el seguimiento correspondiente.

37.18 Diseñar y dirigir el Sistema de Vigilancia en Salud Pública en el territorio nacional y reglamentar, vigilar y controlar su desarrollo y operación en los departamentos, distritos y municipios.

37.19 Adquirir, distribuir y garantizar el suministro oportuno de los biológicos del Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI) y los insumos críticos para el control de vectores así como los medicamentos para el manejo de los esquemas básicos de las enfermedades transmisibles y de control especial.

37.20 Dirigir y coordinar la red nacional de laboratorios de salud pública y establecer los lineamientos y normas técnicas para el funcionamiento de la red de laboratorios de salud pública en el ámbito territorial.

37.21 Definir, y evaluar la política de prestación de Servicios de Salud; en ejercicio de esta facultad promoverá la organización de redes de salud.

37.22 Autorizar la construcción, remodelación o ampliación de establecimientos destinados a la prestación de servicios de salud y la ampliación o creación de nuevos servicios en los ya existentes, de acuerdo con la red de prestación de servicios pública y privada existente en el ámbito del respectivo departamento o distrito. Para este efecto los Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud, de acuerdo con las

necesidades de la red prestadora en su territorio, elaborarán los programas pertinentes y presentarán al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, las solicitudes con su respectivo soporte técnico.

37.23 Prestar los servicios especializados en el caso del Instituto Nacional de Cancerología y del Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta.

37.24 Reconocer y pagar los subsidios a la población enferma de Hansen de conformidad, con las disposiciones legales vigentes.

37.25 Los demás que se requieran para la efectiva realización de sus competencias.

CAPITULO II

Competencias de las entidades territoriales en el sector salud

Artículo 38. *Competencias de los departamentos en salud.* Sin perjuicio de las competencias establecidas en otras disposiciones legales, corresponde a los departamentos, dirigir el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio de su jurisdicción, atendiendo las disposiciones nacionales sobre la materia. Para tal efecto, se le asignan las siguientes funciones:

38.1 *De dirección del sector salud en el ámbito departamental*

38.1.1 Formular planes, programas y proyectos para el desarrollo del sector salud, y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en armonía con las disposiciones del orden nacional.

38.1.2 Adoptar, difundir, implantar, ejecutar y evaluar, las normas, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que formule y expida la Nación o en armonía con estas.

38.1.3 Prestar asistencia técnica y asesoría a los municipios e instituciones públicas que prestan servicios de salud, en su jurisdicción.

38.1.4 Supervisar y controlar, el recaudo, y aplicación de los recursos propios y de los cedidos por la Nación, con destinación específica para salud.

38.1.5 Administrar los recursos del Fondo Departamental de Salud.

38.1.6 Vigilar y controlar, el cumplimiento de las políticas y normas técnicas, científicas y administrativas que expida el Ministerio de Salud, así como las actividades que desarrollan los municipios de su jurisdicción, para garantizar el logro de las metas del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin perjuicio de las funciones de inspección y vigilancia atribuidas a las demás autoridades competentes.

38.1.7 Coordinar la operación del Sistema Integral de Información en salud.

38.1.8 Promover la participación social y la promoción del ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.

38.1.9 Financiar los tribunales de ética médica y odontológica, y velar por la correcta utilización de los recursos.

38.1.10 Promover planes, programas, estrategias y proyectos en salud, para su inclusión en los planes y programas nacionales.

38.1.11 Ejecutar las acciones inherentes a la atención en salud de las personas declaradas por vía judicial como inimputables por trastorno mental o inmadurez psicológica, con los recursos nacionales de destinación específica que, para tal efecto, transfiera la Nación.

38.2 *De prestación de servicios de salud*

38.2.1 Gestionar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población pobre y en lo no cubierto con subsidios a la demanda, que resida en su jurisdicción, mediante instituciones prestadoras de servicios de salud públicas o privadas.

38.2.2 Financiar, con los recursos asignados por concepto de participaciones y demás recursos cedidos y propios, la prestación de servicios de salud a la población pobre, en lo no cubierto con subsidios a la demanda y los servicios de salud mental.

38.2.3 Adoptar, difundir, implantar, ejecutar y evaluar la Política de Prestación de Servicios de Salud, formulada por la Nación.

38.2.4 Organizar, dirigir, coordinar y administrar la red de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas del departamento.

38.2.5 Concurrir en la financiación de las inversiones necesarias para la organización funcional y administrativa de la red de instituciones prestadoras de salud a su cargo.

38.2.6 Efectuar en su jurisdicción el registro de los prestadores públicos y privados de servicios de salud y recibir la declaración de requisitos esenciales para la prestación de servicios y adelantar el control correspondiente.

38.2.7 Vigilar y controlar la prestación de los servicios de salud en su jurisdicción.

38.2.8 Preparar el plan bienal de inversiones públicas y privadas en salud, en el cual se incluirán las destinadas a infraestructura, dotación y equipos.

38.2.9 Dar o negar el aval técnico y económico de las solicitudes para la construcción, remodelación o ampliación de establecimientos destinados a la prestación de servicios de salud y la apertura, ampliación o creación de nuevos servicios en los ya existentes, atendiendo las necesidades de la red prestadora pública y privada.

38.2.10 Velar por el cumplimiento de las normas técnicas dictadas por la Nación, para la construcción de obras civiles, dotaciones básicas y mantenimiento integral de las instituciones prestadoras de servicios de salud y para los centros de bienestar del anciano.

38.3 De salud pública

38.3.1 Adoptar, difundir, implantar y ejecutar la política de salud pública formulada por la Nación.

38.3.2 Garantizar la financiación y la prestación de los servicios de laboratorio de salud pública directamente o por contratación.

38.3.3 Establecer la situación de salud en el departamento y propender por su mejoramiento.

38.3.4 Formular y ejecutar el Plan de Atención Básica departamental.

38.3.5 Monitorear y evaluar la ejecución de los planes de atención básica de los municipios de su jurisdicción.

38.3.6 Dirigir y controlar, dentro de su jurisdicción, la operación del Sistema de Vigilancia en Salud Pública.

38.3.7 Vigilar y controlar, en coordinación con el Instituto Nacional para la Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, y el Fondo Nacional de Estupefacientes, la producción, expendio, comercialización y distribución de medicamentos, incluyendo aquellos que causen dependencia o efectos psicoactivos potencialmente dañinos para la salud y sustancias potencialmente tóxicas.

38.3.8 Ejecutar las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente y de control de vectores y zoonosis de competencia del sector salud, en los corregimientos departamentales y en los municipios categorías 4ª, 5ª y 6ª, de su jurisdicción.

38.3.9 Vigilar en su jurisdicción, la calidad del agua para consumo humano; la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos; manejo y disposición final de radiaciones ionizantes, excretas, residuos líquidos y aguas servidas; así como la calidad del aire. Para tal efecto, coordinará con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las autoridades ambientales competentes las acciones de control a que haya lugar.

38.3.10 Coordinar, supervisar y controlar las acciones de salud pública que realicen en su jurisdicción, las Entidades Promotoras de Salud, las demás entidades que administran el régimen subsidiado, las entidades transformadas y adaptadas y aquellas que hacen parte de los regímenes especiales, así como las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud e instituciones relacionadas.

38.4 De Aseguramiento de la Población al Sistema General de Seguridad Social en Salud

38.4.1 Ejercer en su jurisdicción, la vigilancia y el control del aseguramiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y en los regímenes excepcionales, previo convenio que podrán suscribir con la Superintendencia Nacional de Salud o la entidad competente.

38.4.2 En el caso de los nuevos departamentos, creados por la Constitución de 1991, administrar los recursos financieros del Sistema

General de Participaciones en Salud, destinados a financiar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable de los corregimientos departamentales, identificar y seleccionar los beneficiarios del subsidio y contratar su aseguramiento.

Artículo 39. *Competencias de los municipios.* Corresponde a los municipios, dirigir el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:

39.1 De dirección del sector en el ámbito municipal

39.1.1 Formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en salud, en armonía con las políticas y disposiciones del orden nacional y departamental.

39.1.2 Gestionar el recaudo y ejecución de los recursos con destinación específica para salud del municipio.

39.1.3 Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población de su jurisdicción.

39.1.4 Impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.

39.1.5 Generar y reportar la información que soliciten la Nación y el departamento y aquella necesaria para el desarrollo eficiente de su gestión.

39.1.6 Promover planes, programas, estrategias y proyectos en salud y seguridad social en salud, para su inclusión en los planes y programas departamentales y nacionales.

39.1.7 Administrar los recursos del fondo local de salud.

39.2 De aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud

39.2.1 Financiar y cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y ejecutar eficientemente los recursos para tal fin.

39.2.2 Identificar a la población pobre y vulnerable en su jurisdicción y seleccionar a los beneficiarios del Régimen Subsidiado.

39.2.3 Celebrar contratos para el aseguramiento en el régimen subsidiado de la población pobre y vulnerable y realizar el seguimiento y control de dicha contratación.

39.2.4 Promover en su jurisdicción la afiliación al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud de las personas con capacidad de pago.

39.3 De salud pública

39.3.1 Ejecutar las políticas, planes, programas y acciones en salud pública definidas por la Nación y formular, ejecutar y evaluar el Plan de Atención Básica municipal.

39.3.2 Establecer la situación de salud en el municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación.

39.3.3 Vigilar y controlar, en su jurisdicción, previo convenio con el Instituto Nacional para la Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, y las autoridades agropecuarias y ambientales, la calidad, producción, comercialización y distribución de los alimentos para consumo humano, con prioridad en los de alto riesgo epidemiológico, así como los de materia prima para consumo animal que representen riesgo para la salud humana.

39.3.4 Vigilar las condiciones ambientales que afecten la salud y el bienestar de la población, generadas por ruido, tenencia de animales domésticos, basuras y olores, entre otros.

39.3.5 Además de las funciones antes señaladas, los municipios de categoría especial, 1ª, 2ª y 3ª, deberán ejercer las siguientes competencias de inspección, vigilancia y control de factores de riesgo del ambiente.

39.3.6 Formular y ejecutar las acciones de promoción, prevención, vigilancia y control de vectores y zoonosis.

39.3.7 Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la salud colectiva, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías,

ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.

39.3.8 Cumplir y hacer cumplir en su jurisdicción las normas de orden sanitario previstas en la Ley 9ª de 1979 o Código Sanitario Nacional y su reglamentación o las que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo. Los municipios certificados que a la promulgación de la presente ley hayan asumido la prestación de los servicios de salud, podrán continuar haciéndolo. Ningún municipio podrá asumir directamente nuevos servicios de salud ni ampliar los existentes y están obligados a articularse a la red departamental.

Artículo 40. *Competencias en salud por parte de los distritos.* Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación entre los municipios y la Nación.

La prestación de los servicios de salud en los distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta se articulará a la red de prestación de servicios de salud. En los mencionados distritos, el laboratorio departamental de salud pública cumplirá igualmente con las funciones de laboratorio distrital.

CAPITULO III

Distribución de recursos para salud

Artículo 41. *Destino de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud.* Los recursos del Sistema General en Participaciones en salud se destinarán a financiar los gastos de salud, en los siguientes componentes:

41.1 Financiación de subsidios a la demanda para el aseguramiento de la población pobre.

41.2 Prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.

41.3 Eventos de salud pública, definidos como prioritarios para el país por el Ministerio de Salud.

Artículo 42. *Financiación a la población pobre mediante subsidios a la demanda.* Los recursos del Sistema General de Participaciones destinados para la financiación de la población pobre mediante subsidios a la demanda, serán los asignados con ese propósito en la vigencia inmediatamente anterior, incrementados en la inflación causada y en el crecimiento real de los recursos del Sistema General de Participaciones para salud, descontados los recursos para financiar los tratamientos de alto costo para enfermedades catastróficas, en los términos que señale la ley.

Los recursos que forman parte del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales asignados a este componente, serán distribuidos entre distritos, municipios y corregimientos departamentales.

Estos recursos se dividirán por el total de la población pobre atendida en el país mediante subsidios a la demanda, en la vigencia anterior, y se multiplicarán por la población pobre atendida mediante subsidios a la demanda en la vigencia anterior, en cada ente territorial.

El resultado será la cuantía que corresponderá a cada distrito, municipio o corregimiento departamental.

Parágrafo 1°. Los corregimientos departamentales de que trata este artículo, son aquellos pertenecientes a los nuevos departamentos creados por la Constitución de 1991. La población pobre atendida de estos corregimientos departamentales hará parte del cálculo de los recursos de que trata el presente artículo y dichos recursos serán administrados por el departamento correspondiente.

Parágrafo 2°. La ampliación de cobertura de la población pobre mediante subsidios a la demanda, que se haga con recursos propios de las entidades territoriales, deberá financiarse con ingresos corrientes de libre destinación, con destinación específica para salud o con recursos de capital, cuando en este último caso, se garantice su continuidad como mínimo por cinco (5) años. En ningún caso podrá haber ampliación de cobertura mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar a la población pobre mediante los subsidios a la demanda.

Parágrafo 3°. La ampliación de cobertura también podrá realizarse con recursos del Fosyga.

Artículo 43. *Distribución de los recursos de la participación para la prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.* Para el cálculo de los recursos del componente destinado a la prestación de los servicios de salud a la población pobre, en lo no cubierto con subsidios a la demanda, se tomará el total de los recursos del Sistema General de Participaciones para salud en la respectiva vigencia y se le restarán los recursos liquidados para garantizar la financiación a la población pobre mediante subsidios a la demanda y los recursos destinados a financiar eventos de salud pública definidos como prioritarios por el Ministerio de Salud.

Para distribuir los recursos entre estas entidades territoriales, se tomará el monto total de los recursos para este componente, se dividirá por la población pobre por atender ajustada total nacional y se multiplicará por la población pobre por atender ajustada de cada municipio, corregimiento y distrito.

A cada departamento le corresponderá la sumatoria de los montos resultantes de efectuar los cálculos anteriormente descritos, de los municipios y corregimientos departamentales de su jurisdicción, excluyendo de este cálculo el 41% de los recursos que corresponden a los municipios que a julio 31 de 2001, estaban certificados y habían asumido la competencia para la prestación de los servicios de salud.

Para los efectos del presente artículo se entiende como población pobre por atender, urbana y rural de cada municipio o corregimiento departamental, la población identificada como pobre por el Sistema de Identificación de Beneficiarios, no afiliada al régimen contributivo o a un régimen excepcional, ni financiada con recursos de subsidios a la demanda, ajustada por dispersión poblacional.

Se entiende por dispersión poblacional, el resultado de dividir la extensión en kilómetros cuadrados de cada distrito o municipio entre la población urbana y rural del mismo. El ajuste se hará en favor de los municipios cuyo indicador esté por encima del promedio nacional, de acuerdo con un criterio que determinará anualmente el Conpes.

Al departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia se le aplicará el factor de ajuste que corresponda a las entidades cuya dispersión esté por encima del promedio nacional.

Parágrafo 1°. Los recursos que corresponden a los municipios que a la promulgación de la presente ley estén certificados y hayan asumido la competencia para la prestación de los servicios de salud, serán administrados por estos y la Nación se los girará directamente.

Para los municipios que a la promulgación de la presente ley no estén certificados o no hayan asumido la competencia para la prestación de los servicios de salud, el respectivo departamento será el responsable de prestar los servicios de salud y administrar los recursos correspondientes.

Parágrafo 2°. Una vez distribuidos a cada entidad territorial, los recursos para la prestación del servicio de salud a la población pobre, en lo no cubierto con subsidios a la demanda, del valor total que corresponde a cada una de ellas, se descontarán las cuotas patronales para la afiliación y pago de los valores prestacionales de pensiones y cesantías del sector salud que les corresponda.

La reducción de las cuotas patronales que hayan realizado o realice cada entidad territorial, cuando fuere el caso, se destinarán a la prestación de servicios de salud a través de instituciones prestadores de servicio públicas en la misma entidad territorial.

Parágrafo 3°. Antes de la distribución de los recursos para la prestación del servicio de salud a la población pobre, en lo no cubierto con subsidios a la demanda, se deberá previamente descontar los recursos para financiar los tratamientos de alto costo para enfermedades catastróficas, en los términos que señale la ley.

Parágrafo 4°. Los corregimientos departamentales de que trata este artículo, son aquellos pertenecientes a los nuevos departamentos creados por la Constitución de 1991. La población pobre por atender de estos corregimientos departamentales hará parte del cálculo de los recursos de que trata el presente artículo y dichos recursos serán administrados por el departamento correspondiente.

Parágrafo 5°. Si por condiciones de acceso geográfico o funcional la población pobre por atender urbana y rural de los departamentos, distritos y municipios que hayan asumido la prestación del servicio de salud en forma directa, es remitida o demanda servicios de salud de otros departamentos o distritos; le entidad territorial responsable de la población remitida, deberá reconocer los costos de la prestación de servicios de salud a la red donde se presten tales servicios.

Artículo 44. *Distribución de los recursos para financiar los eventos de salud pública definidos como prioritarios para el país por el Ministerio de Salud.* Los recursos para financiar los eventos de salud pública, definidos como prioritarios para el país por el Ministerio de Salud, serán iguales a los asignados durante la vigencia anterior incrementados en la inflación causada y se distribuirán entre los distritos, municipios y corregimientos departamentales, de los nuevos departamentos creados por la Constitución de 1991, de acuerdo con la sumatoria de los valores correspondientes a la aplicación de los criterios de población, equidad y eficiencia administrativa, definidos así:

44.1 **Población por atender.** Es la población total de cada entidad territorial certificada por el DANE para el respectivo año y se distribuirá entre los distritos, municipios y corregimientos de acuerdo con su población.

44.2 **Equidad.** Es el peso relativo que se asigna a cada entidad territorial, de acuerdo con su nivel de pobreza y los riesgos en salud pública.

44.3 **Eficiencia administrativa.** Es el mayor o menor cumplimiento en metas prioritarias de salud pública, medidas por indicadores trazadores.

Los recursos para financiar los eventos de salud pública, se distribuirán de acuerdo con los criterios antes señalados así: 40% por población por atender, 50% por equidad y 10% por eficiencia administrativa, entendiéndose que ésta existe, cuando se hayan logrado coberturas de vacunación por encima del 95%.

Los departamentos recibirán el 45% de los recursos destinados a este componente, para financiar los eventos de salud pública de su competencia, para la operación y mantenimiento de los laboratorios de salud pública, y el 100% de los asignados a los corregimientos departamentales.

Los municipios y distritos recibirán el 55% de los recursos asignados a este componente, con excepción del Distrito Capital que recibirá el 100%.

Artículo 45. *Transferencias de los recursos.* La apropiación de los recursos del Sistema General de Participaciones para salud se hará sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la Ley de Presupuesto.

Los giros se deberán efectuar en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, a los fondos que para el efecto deben crear y organizar las entidades territoriales.

Los giros correspondientes a los aportes patronales se harán directamente a la entidad u organismo que administra las pensiones o cesantías del sector salud de las entidades territoriales.

Dada la distribución de competencias, cada 5 años se deberá revisar la forma de distribución entre los componentes de los recursos del Sistema General de Participaciones para buscar la ampliación progresiva de cobertura de la seguridad social en salud

CAPITULO IV

Disposiciones generales del sector salud

Artículo 46. *Organización y consolidación de redes.* El servicio de salud a nivel territorial deberá prestarse mediante la integración de redes que permitan la articulación de las unidades prestadoras de servicios de salud, la utilización adecuada de la oferta en salud y la racionalización del costo de las atenciones en beneficio de la población.

La red de servicios de salud se organizará por grados de complejidad relacionados entre sí a través de un sistema de referencia y contrarreferencia que provea las normas técnicas y administrativas que permitan prestar al usuario una atención en salud acorde con sus necesidades, atendiendo a los requerimientos de eficiencia y oportunidad en el servicio, de acuerdo con la reglamentación que para tales efectos expida el Ministerio de Salud.

Artículo 47. *Dirección y prestación de los servicios de salud.* En la dirección y prestación de los servicios de salud, por parte de los departamentos, distritos y municipios, deberán observarse las siguientes reglas:

47.1 Adecuar y orientar su estructura administrativa, técnica y de gestión, para el ejercicio de las competencias asignadas, que deberán cumplirse con recursos del Sistema General de Participaciones destinados a salud y con recursos propios; y,

47.2 Disponer de un sistema que genere información periódica sobre el manejo presupuestal y contable de los recursos destinados a salud.

Artículo 48. *De la inscripción en el registro especial de las entidades de salud.* Todos los prestadores de servicios de salud cualquiera que sea su naturaleza jurídica o nivel, de complejidad deberán acreditar ante el Ministerio de Salud o ante quien éste delegue, la capacidad tecnológica y científica, la suficiencia patrimonial y la capacidad técnico-administrativa, para la prestación del servicio a su cargo.

Artículo 49. *Sanatorios de Contratación y Agua de Dios.* Los Sanatorios de Contratación y Agua de Dios, previo los procesos de ajuste institucional y saneamiento financiero, entrarán a hacer parte de la red pública de prestación de servicios de salud de sus respectivos departamentos.

Parágrafo. A partir de la integración de los Sanatorios de Contratación y Agua de Dios a la red pública de sus respectivos departamentos, el Ministerio de Salud asumirá y establecerá los mecanismos y procedimientos para la administración, reconocimiento y giro de los recursos por concepto de subsidios a los pacientes enfermos de Hansen.

Artículo 50. *Fondos de salud.* Las entidades territoriales, para la administración y manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones y de todos los demás recursos destinados al sector salud, deberán organizar un fondo departamental, distrital o municipal de salud, según el caso, que se manejará como una cuenta especial de su presupuesto, separada de las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar con precisión el origen y destinación los recursos de cada fuente. En ningún caso, los recursos destinados a la salud podrán hacer unidad de caja con las demás rentas de la entidad territorial.

Los recursos del régimen subsidiado no podrán hacer unidad de caja con ningún otro recurso.

A los fondos departamentales, distritales o municipales de salud se deberán girar todas las rentas nacionales cedidas o transferidas con destinación específica para salud, las correspondientes al Sistema General de Participaciones para salud, los recursos libremente asignados para la salud por el ente territorial, la totalidad de los recursos recaudados en el ente territorial respectivo que tengan ésta destinación, los recursos provenientes de cofinanciación destinados a salud, y en general los destinados a salud, que deban ser ejecutados por la entidad territorial.

Parágrafo 1°. Para vigilar y controlar el recaudo y adecuada destinación de los ingresos de los Fondos de Salud, la Contraloría General de la República deberá exigir la información necesaria a las entidades territoriales y demás entes, organismos y dependencias que generen, recauden o capten recursos destinados a la salud.

Parágrafo 2°. Sólo se podrán realizar giros del Sistema General de Participaciones a los fondos de salud.

Artículo 51. *De los aportes patronales.* Las sumas correspondientes a los recursos que las entidades territoriales y sus entes descentralizados, deben destinar como aportes patronales de los empleados del sector salud, que se venían financiando con los recursos del situado fiscal, deberán ser pagadas con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones de salud.

Artículo 52. *Financiación de las direcciones territoriales de salud.* Los gastos de funcionamiento de las dependencias y organismos de dirección de los departamentos, distritos y municipios deberán financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación o rentas cedidas y en ningún caso con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones para el sector salud.

Artículo 53. *Asignación de rentas cedidas.* Las rentas cedidas por la Nación y las otras rentas de destinación específica para salud, sólo se podrán utilizar por las entidades territoriales para la administración, funcionamiento y financiación de los servicios en salud a su cargo, su administración de acuerdo con las funciones y competencias asignadas a estos.

Artículo 54. *Fondo del Pasivo Prestacional para el Sector Salud.* Suprímase el Fondo del Pasivo Prestacional para el Sector Salud creado por el artículo 33 de la Ley 60 de 1993. En adelante, para atender la responsabilidad financiera a cargo de la Nación para el pago de las cesantías y pensiones de las personas beneficiarias de dicho Fondo y de acuerdo con los convenios de concurrencia correspondientes, la Nación mediante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se hará cargo del giro de los recursos así:

54.1 Al encargo Fiduciario o Patrimonio Autónomo constituido por la entidad territorial para el pago de las mesadas y bonos pensionales de la Institución de Salud, de conformidad con el Decreto número 1296 de 1994.

54.2 A las entidades administradoras de pensiones o cesantías a las cuales se encuentren afiliados los servidores.

54.3 A los fondos de que trata el artículo 23 del Decreto-ley 1299 de 1994 o a los fideicomisos a que se refiere el artículo 19, numeral 3 del mismo decreto.

Artículo 55. *Convenios de concurrencia.* Para efectos de los convenios de concurrencia, se continuarán aplicando los procedimientos del Fondo Nacional para el Pago del Pasivo Prestacional de los Servidores del Sector Salud, la forma en que concurren las diferentes entidades para cubrir el pasivo prestacional, la forma de cálculo del mismo, las obligaciones de los convenios de concurrencia y los requisitos que deben acreditarse.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público directamente o por intermedio de una entidad que contrate para el efecto, podrá establecer las condiciones para celebrar los convenios de concurrencia y el desarrollo de los mismos y de los que se encuentren en ejecución, para lo cual podrá verificar el contenido de los convenios suscritos y rechazar aquellos que no se ajusten a las normas sobre el particular.

Artículo 56. *Administración.* Los recursos existentes en el Fondo del Pasivo Prestacional para el Sector Salud serán trasladados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de manera que con cargo a dichos recursos, se efectúen los pagos correspondientes. Así mismo, los demás recursos que por ley se encontraban destinados al Fondo, serán entregados al Ministerio de Hacienda para financiar el pago de los pasivos prestacionales de los servidores del sector salud.

Artículo 57. *Giro de los recursos.* Sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la ley anual de presupuesto se determinará el programa anual de caja, en el cual se establecerán los giros mensuales correspondientes a la participación para salud. Los giros deberán efectuarse en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, para tal efecto se aforará la participación para salud del Sistema General de participaciones en la ley anual de presupuesto, hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia.

La Nación podrá girar los recursos del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Seguridad Social en Salud directamente a las entidades de aseguramiento o las instituciones prestadoras de servicios de salud, cuando las entidades territoriales no cumplan con las obligaciones propias del ejercicio de las competencias establecidas en la presente ley de acuerdo a la reglamentación que el Gobierno Nacional expida sobre la materia.

Artículo 58. *Planes bienales de inversiones en salud.* Las secretarías de salud prepararán cada dos años un plan bienal de inversiones públicas y privadas en salud, en el cual se incluirán las destinadas a infraestructura, dotación o equipos.

Estos planes se iniciarán con la elaboración de un inventario completo sobre la oferta en salud existente, en la respectiva red, y deberán presentarse a los Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud. Los Planes bienales deberán contar con la aprobación por parte del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, para que se pueda iniciar cualquier obra o proceso de adquisición de bienes o servicios contemplado en ellos.

No se podrán realizar inversiones en infraestructura, dotación o equipos, que no se encuentren en el plan bienal de inversiones en salud. Sin perjuicio de las sanciones administrativas a que hubiere lugar, la institución pública que realice inversiones por fuera del plan bienal, no podrá financiar con recursos del Sistema General de Participaciones el

costo de la inversión o el de operación y funcionamiento de los nuevos servicios. En caso de instituciones privadas, cuando estas realicen inversiones por fuera del plan bienal, no podrán ser contratadas con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Artículo 59. *De la información para la asignación de recursos.* La información utilizada para la distribución de recursos en materia de población urbana y rural, deberá ser suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

La información sobre la población pobre afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, provendrá del Sistema Integral de Información en Salud, del Ministerio de Salud.

La información sobre la población identificada por el Sistema de Identificación de Beneficiarios de Subsidios, Sisben, será consolidada y suministrada por el Departamento Nacional de Planeación.

La información sobre la extensión de departamentos, distritos y municipios será proporcionada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC.

La información relacionada con los demás criterios establecidos para la distribución de recursos será proporcionada por el Ministerio de Salud.

CAPITULO V

Transición del sistema general de participaciones en salud

Artículo 60. *Período de transición.* Se fija un período de transición de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente ley, para la aplicación plena de las fórmulas de distribución de recursos aquí establecidas y para disponer de la información necesaria para la aplicación permanente de los criterios de distribución establecidos en ella.

Durante este período, los departamentos, distritos y municipios deberán preparar, consolidar y enviar al Ministerio de Salud, la información relacionada con todas las modalidades de prestación del servicio de salud en su jurisdicción y la información adicional que se requiera.

Artículo 61. *Distribución inicial por componente de los recursos del Sistema General de Participaciones.* Para el año 2002, los recursos producto del crecimiento adicional a la inflación, del Sistema General de Participaciones en Salud, serán destinados a financiar la nueva afiliación de la población pobre mediante subsidios a la demanda, aplicando el criterio de equidad, entendido como un indicador que pondera el déficit de cobertura de la entidad territorial y su proporción de población por atender a nivel nacional, siempre que los recursos destinados a la prestación de los servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda mantengan el mismo monto de la vigencia anterior, incrementado en el porcentaje correspondiente a la inflación del año 2001 y este cubierta la financiación de los tratamientos de alto costo para las enfermedades catastróficas de acuerdo a lo reglamentado por la respectiva ley.

En el mismo año, los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud, una vez descontado el monto señalado en el inciso anterior, se distribuirán para financiar la población atendida por el Régimen Subsidiado en salud, mediante subsidios a la demanda; para la prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y para los eventos de salud pública, definidos como prioritarios para el país por el Ministerio de Salud, de acuerdo a la participación del gasto financiado con transferencias para cada componente, en el total de las transferencias en el año 2001.

Parágrafo 1°. Teniendo en cuenta que al entrar en vigencia la presente ley, existen recursos nacionales cedidos a los departamentos que financiaban la afiliación al régimen subsidiado y que es necesario garantizar la sostenibilidad de la cobertura alcanzada durante el año 2001 con cargo a estos, se incluye en el cálculo del componente para la financiación de la población atendida por el régimen subsidiado, los recursos cedidos destinados a demanda durante la vigencia fiscal 2001. Estos, se descontarán de los destinados a financiar la prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.

Parágrafo 2°. Durante el año 2002 la distribución de los recursos para los eventos de salud pública, definidos como prioritarios para el país por el Ministerio de Salud, asignados por eficiencia administrativa, será proporcional a la población susceptible de ser vacunada.

Artículo 62. *Distribución del Sistema General de Participaciones para salud durante los años 2003 y 2004.* Durante los años 2003 y 2004 la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones entre componentes será igual al monto destinado a cada uno en la vigencia anterior, incrementada en la inflación causada. Los recursos producto del crecimiento adicional a la inflación del Sistema General de Participaciones en Salud, serán destinados a financiar la nueva afiliación de la población por atender urbana y rural al régimen subsidiado, aplicando el criterio de equidad, entendido como un indicador que pondera el déficit de cobertura de la entidad territorial y su proporción de población por atender a nivel nacional, siempre que los recursos destinados a la prestación de los servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda mantengan el mismo monto de la vigencia anterior, incrementado en el porcentaje correspondiente a la inflación causada y este cubierto la financiación de los tratamientos de alto costo para las enfermedades catastróficas de acuerdo a lo reglamentado por la respectiva ley.

Para la distribución de los recursos durante estas vigencias fiscales entre las entidades territoriales se aplicarán las fórmulas generales establecidas en la presente ley para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud.

Artículo 63. *De la metodología para la asignación de recursos.* Durante el período de transición se entiende como población por atender urbana y rural la población total menos la población asegurada en los regímenes contributivo, subsidiado o excepcionales, ajustada por la dispersión poblacional.

Se entiende por dispersión poblacional el resultado de dividir la extensión en kilómetros cuadrados de cada distrito o municipio entre la población urbana y rural del mismo. El ajuste se hará en favor de los municipios cuyo indicador este por encima del promedio nacional, de acuerdo a un factor que determinará anualmente el Conpes.

Al departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia se le aplicará el factor de ajuste que le corresponda a las entidades cuya dispersión esté por encima del promedio nacional.

Durante el período de transición los municipios deberán identificar la población pobre y vulnerable afiliada y no afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, a través de la metodología definida por el Conpes.

TITULO IV

PARTICIPACION DE PROPOSITO GENERAL

CAPITULO I

Competencias de la Nación en otros sectores

Artículo 64. *Competencias de la Nación en otros sectores.* Corresponde a la Nación, además de las funciones señaladas en la Constitución y sin perjuicio de las asignadas en otras normas, las siguientes competencias:

64.1 Formular las políticas y objetivos de desarrollo del país, promoviendo su articulación con las de las entidades territoriales.

64.2 Asesorar y prestar asistencia técnica a las entidades territoriales.

64.3 Distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones y ejercer las labores de seguimiento y evaluación del mismo.

64.4 Ejercer el seguimiento y la evaluación de los planes, programas y proyectos desarrollados por las entidades territoriales con los recursos del Sistema General de Participaciones y publicar los resultados obtenidos para facilitar el control social.

64.5 Intervenir en los términos señalados en la ley a las entidades territoriales.

64.6 Ejercer las labores de inspección y vigilancia de las políticas públicas sectoriales y vigilar su cumplimiento.

64.7 Promover los mecanismos de participación ciudadana en todos los niveles de la administración pública.

64.8 Dictar las normas científicas, técnicas y administrativas para la organización y prestación de los servicios que son responsabilidad del Estado.

64.9 Los demás que se requieran en desarrollo de las funciones de administración, distribución y control del Sistema General de Participaciones.

CAPITULO II

Competencias de las entidades territoriales en otros sectores

Artículo 65. *Competencias de los departamentos en otros sectores.* Los departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios.

Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:

65.1 Planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios.

65.2 Promover, financiar o cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental.

65.3 Administrar los recursos cedidos por la Nación, atendiendo su destinación legal cuando la tengan.

65.4 Promover la armonización de las actividades de los Municipios entre sí, con el Departamento y con la Nación.

65.5 Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar.

65.6 Realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de estos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la Nación, autoridades locales y a la comunidad.

65.7 Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios que deben prestarse en el departamento.

65.8 Adelantar la construcción y la conservación de todos los componentes de la infraestructura de transporte que le corresponda.

65.9 Desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

65.10 Coordinar y dirigir con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento.

65.11 Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios para el mismo efecto.

65.12 Coordinar acciones entre los municipios orientadas a desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el territorio departamental.

65.13 Coordinar acciones entre los municipios orientadas a desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la las artes en todas sus expresiones y demás manifestaciones simbólicas expresivas.

Artículo 66. *Competencias de los distritos.* Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación con los municipios y la Nación.

Artículo 67. *Competencias del municipio en otros sectores.* Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

67.1 Servicios públicos

Los municipios en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes, realizar la construcción ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

67.2 En materia de vivienda

67.2.1 Participar en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

67.2.2 Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello.

67.3 En el sector agropecuario

67.3.1 Promover y participar en proyectos de desarrollo del área rural.

67.3.2 Prestar, directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria.

67.3.3 Promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores.

67.4 En materia de transporte

67.4.1 Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente.

67.4.2 Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables.

67.5 En materia ambiental

67.5.1 Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio.

67.5.2 Promover, participar y ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano.

67.5.3 Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales, que se realicen en el territorio del municipio.

67.5.4 Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

67.5.5 Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua.

67.5.6 Realizar las actividades necesarias para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas.

67.5.7 Prestar el servicio de asistencia técnica y realizar transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos naturales.

67.6 En Materia de centros de reclusión

Corresponde a los municipios en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad.

67.7 En deporte y recreación

67.7.1 Planear y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio.

67.7.2 Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos.

67.7.3 Cooperar con otros entes deportivos públicos y privados para el cumplimiento de los objetivos previstos en la ley.

67.8 En cultura

67.8.1 Fomentar y promocionar la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales.

67.8.2 Apoyar el desarrollo y mantenimiento del patrimonio histórico.

67.8.3 Apoyar el desarrollo de bibliotecas públicas o mixtas municipales que se consoliden como parte de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.

67.9 En prevención y atención de desastres

67.9.1 Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

67.9.2 Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.

67.10 En materia de promoción del desarrollo

67.10.1 Promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial del municipio y en general las actividades generadoras de empleo.

67.10.2 Promover la capacitación, apropiación tecnológica avanzada y asesoría empresarial.

67.11 Atención a grupos vulnerables

Establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar, comunidades indígenas o afrocolombianas.

67.12 Equipamiento municipal

Construir, ampliar y mantener la infraestructura del edificio de la Alcaldía, la plazas públicas, el cementerio, el matadero municipal y la plaza de mercado y los demás bienes de uso público, cuando sean de su propiedad.

67.13 Desarrollo comunitario

Promover mecanismos de participación comunitaria para lo cual podrá convocar, reunir y capacitar a la comunidad.

67.14 Fortalecimiento institucional

67.14.1 Realizar procesos integrales de evaluación institucional y capacitación, que le permitan a la administración local mejorar su gestión y adecuar su estructura administrativa, para el desarrollo eficiente de sus competencias, dentro de sus límites financieros.

67.14.2 Adelantar las actividades relacionadas con la reorganización de la administración local con el fin de optimizar su capacidad para la atención de sus competencias constitucionales y legales, especialmente: El pago de indemnizaciones de personal originadas en programas de saneamiento fiscal y financiero por el tiempo de duración de los mismos; y, el servicio de los créditos que se contraten para ese propósito.

67.14.3 Financiar los gastos destinados a cubrir el déficit fiscal, el pasivo laboral y el pasivo prestacional, existentes a 31 de diciembre de 2000, siempre y cuando tales gastos se encuentren contemplados en programas de saneamiento fiscal y financiero, con el cumplimiento de todos los términos y requisitos establecidos en la Ley 617 de 2000 y sus reglamentos.

67.15 En justicia

Apoyar a los organismos de justicia, ubicados en la jurisdicción de su municipio y financiar el funcionamiento de centros de conciliación municipal y comisarías de familia. Igualmente, debe financiar las inspecciones de policía para la atención de las contravenciones y demás actividades de policía de competencia municipal.

67.16 En materia de orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano

67.16.1 Aportar recursos para el mantenimiento de la fuerza pública, mediante convenios interadministrativos con la Nación, con el fin de aumentar el pie de fuerza en el municipio mediante servicios adicionales de policía.

67.16.2 Preservar y mantener el orden público en su jurisdicción, atendiendo las políticas que establezca el Presidente de la República.

CAPITULO III**Distribución de la participación de propósito general**

Artículo 68. *Beneficiarios de la participación de propósito general.* Los recursos de la participación de propósito general serán asignados a los municipios, distritos, el departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia, conforme al artículo 310 de la Constitución Política, y a las entidades territoriales indígenas una vez sean constituidas. Mientras se conforman estas, serán beneficiarios los resguardos indígenas considerados por la presente ley como municipios.

Artículo 69. *Resguardos indígenas considerados como municipios.* En tanto no sean constituidas las entidades territoriales indígenas, serán

considerados como municipios los resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados por el Ministerio del Interior al Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, y al Departamento Nacional de Planeación en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.

Artículo 70. *Destino de los recursos de la participación de propósito general.* Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.

El total de los recursos de la participación de propósito general asignado a los municipios de categorías Especial, 1ª, 2ª y 3ª; el 72% restante de los recursos de la participación de propósito general para los municipios de categoría 4ª, 5ª o 6ª; y el 100% de los recursos asignados de la participación de propósito general al departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia, se deberán destinar al desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en la presente ley.

Del total de dichos recursos, las entidades territoriales destinarán el 41% para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico. Dicho porcentaje se podrá disminuir para destinarlo a otros propósitos previo concepto de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

La ejecución de los recursos de la participación de propósito general deberá realizarse de acuerdo a programas y proyectos prioritarios de inversión viables incluidos en los presupuestos.

Parágrafo 1º. Los rendimientos financieros que se obtengan por el manejo financiero de los recursos de la participación de propósito general, deberán ser reinvertidos de acuerdo con la destinación establecida en la presente ley.

Parágrafo 2º. Con los recursos de la participación de propósito general podrá cubrirse el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, adquiridos en desarrollo de las competencias de la entidad territorial.

Artículo 71. *Criterios de distribución de los recursos de la participación de propósito general.* Los recursos de la participación de propósito general serán distribuidos de la siguiente manera:

71.1 40% según la Pobreza Relativa, para ello se tomará el grado de pobreza de cada distrito o municipio medido con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE, en relación con el nivel de pobreza relativa nacional.

71.2 30% en proporción a la población urbana y rural, para lo cual se tomará la población urbana y rural del distrito o municipio en la respectiva vigencia y su proporción sobre la población urbana y rural total del país, según los datos de población certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, que deberán tener en cuenta la información sobre la población desplazada.

71.3 15% por Eficiencia Fiscal, entendida como el crecimiento promedio de los ingresos tributarios *per cápita* de las tres últimas vigencias fiscales. La información sobre la ejecución de ingresos tributarios será la informada por la entidad territorial y refrendada por el Contralor General de la República antes del 30 de junio de cada año.

71.4 15% por Eficiencia Administrativa, entendida como el incentivo al distrito o municipio que conserve o aumente su relación de inversión, con ingresos corrientes de libre destinación, por persona, en dos vigencias sucesivas. La información, para la medición de este indicador, será la remitida por el municipio y refrendada por el Contralor General de la República antes del 30 de junio de cada año.

Parágrafo 1º. Antes de proceder a la distribución anterior, del total de los recursos a asignar se descontará el 3,1% para los resguardos indígenas, posteriormente, del monto restante, se descontará el 0,5% para distribuirlo entre los municipios cuyos territorios limiten con la ribera del Río Grande de la Magdalena, en proporción a la extensión de la ribera de cada municipio, según lo certificado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC.

Artículo 72. *Norma transitoria para la distribución de la Participación de Propósito General.* A partir del año 2002 y hasta el año 2004, inclusive, un porcentaje creciente de la Participación de Propósito General se distribuirá entre los municipios, de acuerdo con los criterios previstos en este artículo de la siguiente manera: El 60% en 2002, el 70% en 2003 y el 80% en 2004. El porcentaje restante de la participación en cada uno de los años de transición, se distribuirá en proporción directa al valor que hayan recibido los municipios y distritos por concepto de Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación en 2001. A partir del año 2005 entrarán en plena vigencia los criterios establecidos en el presente artículo para distribuir la participación. Antes de proceder a la distribución anterior se descontará el 0,5% para distribuirlo entre los municipios cuyos territorios limiten con la ribera del Río Grande de la Magdalena, en proporción a la extensión de la ribera de cada municipio, según lo certificado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC.

Artículo 73. *Recursos de la Participación de Propósito General para los resguardos indígenas.* Entre dichas entidades se distribuirá el 3,1% de la participación de propósito general, en proporción a la participación de la población de la entidad o resguardo indígena, en el total de población indígena reportada por el DANE.

Los recursos de la Participación de Propósito General asignados a los resguardos indígenas, considerados como municipios para los efectos de esta ley, serán administrados por el municipio en el que se encuentra el resguardo indígena. Sin embargo deberán manejarse en cuentas separadas a las propias de las entidades territoriales y para su ejecución deberá celebrarse un contrato o suscribirse un acta entre la entidad territorial y las autoridades del resguardo, antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente. Copia de dicha acta se enviará antes del 20 de enero al Ministerio del Interior.

Cuando los resguardos se erijan como Entidades Territoriales Indígenas, sus autoridades recibirán y administrarán directamente la transferencia.

Los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas deberán destinarse prioritariamente a satisfacer las necesidades básicas de salud incluyendo la afiliación al régimen subsidiado, educación preescolar, básica primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de la población indígena. En todo caso, siempre que la Nación realice inversiones en beneficio de la población indígena de dichos resguardos, las autoridades indígenas dispondrán parte de estos recursos para cofinanciar dichos proyectos.

Las secretarías departamentales de planeación, o quien haga sus veces, deberá desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a los resguardos indígenas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos de la participación.

Artículo 74. *Giro de los recursos de la participación de propósito general.* Los recursos de la participación de propósito general serán transferidos así:

Los distritos y municipios recibirán directamente los recursos de la participación de propósito general.

Sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la ley anual de presupuesto se determinará el programa anual de caja, en el cual se establecerán los giros mensuales correspondientes a la participación para propósito general a los distritos y municipios. Los giros deberán efectuarse en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, para tal efecto se aforará la participación para propósito general del Sistema General de participaciones en la ley anual de presupuesto, hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia.

TITULO V

DISPOSICIONES COMUNES AL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Artículo 75. *Apropiación territorial de los recursos del Sistema General de Participaciones.* Los ingresos y gastos de las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones se apropiarán en los planes y presupuestos de los departamentos, distritos y municipios.

Los ingresos percibidos por el Sistema General de Participaciones, por ser de destinación específica, no forman parte de los ingresos

corrientes de libre destinación de las entidades territoriales beneficiarias de los mismos.

Artículo 76. *Procedimiento de programación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones.* La programación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones se realizará así:

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público calculará los montos totales correspondientes a la vigencia siguiente del Sistema General de Participaciones, de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y comunicará al Departamento Nacional de Planeación, el monto estimado que se incluirá en el proyecto de ley anual de presupuesto antes de su presentación.

Con fundamento en el monto proyectado para el presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará la distribución inicial del Sistema General de Participaciones de acuerdo con los criterios previstos en esta ley, la cual deberá ser aprobada por el Conpes para la Política Social.

Artículo 77. *Ajuste del monto apropiado.* Cuando la Nación constate que una entidad territorial recibió más recursos de los que le correspondería de conformidad con la presente ley, debido a deficiencias de la información, su participación deberá reducirse hasta el monto que efectivamente le corresponda. Cuando esta circunstancia se presente, los recursos girados en exceso se deducirán de la asignación del año siguiente.

Cuando en una vigencia fiscal el promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores sea superior al promedio con el cual se programó el presupuesto, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará al Congreso de la República la correspondiente ley para asignar los recursos adicionales, en la vigencia fiscal subsiguiente. Por el contrario, si el promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores es inferior al programado en el presupuesto, se dispondrá la reducción respectiva.

Parágrafo transitorio: Cuando en una vigencia fiscal del período de transición previsto en el parágrafo segundo del artículo 357 de la Constitución, la inflación causada certificada por el DANE sea superior a la inflación con la cual se programó el presupuesto general de la Nación, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará al Congreso de la República la correspondiente ley para asignar los recursos adicionales, en la vigencia fiscal subsiguiente. Por el contrario, si la inflación con la cual se programó el presupuesto general de la Nación es inferior a la causada, se dispondrá la reducción respectiva.

Artículo 78. *Participación de los nuevos municipios en el Sistema General de Participaciones.* Los municipios creados durante la vigencia fiscal en curso tendrán derecho a participar en los ingresos corrientes de la Nación de acuerdo con las siguientes reglas:

Si el municipio ha sido segregado del territorio de otro, el valor de la participación del municipio del cual se segregó que se encuentre pendiente de giro para el mes subsiguiente a la fecha en la cual se haya recibido en el Departamento Nacional de Planeación la comunicación del Gobernador del Departamento respectivo sobre la su creación, se distribuirá entre los dos municipios en proporción a la población de cada uno de ellos.

Si el municipio ha sido segregado del territorio de dos o más municipios, se procederá en la misma forma señalada en el numeral precedente, pero el valor que se distribuirá será la suma de los valores pendientes de giro del mes subsiguiente de los municipios de los cuales se haya segregado el nuevo municipio.

Se entiende que no hay lugar a participación por concepto del mes correspondiente, cuando la comunicación del Gobernador del Departamento sea recibida una vez iniciado dicho mes.

Cuando una de las divisiones departamentales a que hace referencia el artículo 21 del Decreto 2274 de 1991 sea erigida como municipio, participará en el Sistema General de participaciones en la vigencia fiscal siguiente a la cual se erigió, siempre y cuando dicha situación se comunique al Departamento Nacional de Planeación con anterioridad a

la aprobación del Documento Conpes que establece la distribución del Sistema General de Participaciones, para la respectiva vigencia.

Durante el año en el cual se crea el nuevo municipio, el departamento donde se encuentra ubicado apropiará los recursos necesarios para cubrir los gastos mínimos de funcionamiento e inversión, hasta tanto este nuevo municipio reciba los recursos provenientes de su participación en el Sistema General de Participaciones.

Parágrafo 1°. Para efectos de este artículo se entiende recibida la comunicación del Gobernador del Departamento, en la fecha de radicación en Departamento Nacional de Planeación.

Parágrafo 2°. En la vigencia siguiente a la cual haya sido reportado al Departamento Nacional de Planeación la creación del nuevo municipio, este deberá ser incluido en la distribución general y se le aplicarán los criterios de asignación establecidos en el Sistema General de Participaciones.

Parágrafo 3°. En la ordenanza de creación del nuevo municipio se deben establecer expresamente las medidas necesarias para garantizar la continuidad de la prestación de los servicios básicos en el nuevo municipio. Para ello se deben definir las responsabilidades de cada entidad territorial teniendo en cuenta la creación del nuevo municipio.

Artículo 79. *Seguimiento y control fiscal de los recursos del Sistema General de Participaciones.* Para efectos de garantizar la eficiente gestión de las entidades territoriales en la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones, sin perjuicio de las actividades de control fiscal en los términos señalados en otras normas y demás controles establecidos por las disposiciones legales, los departamentos, distritos y municipios, al elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto, programarán los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones, cumpliendo con la destinación específica establecida para ellos y articulándolos con las estrategias, objetivos y metas de su plan de desarrollo. En dichos documentos, incluirán indicadores de resultados que permitan medir el impacto de las inversiones realizadas con estos.

Los municipios prepararán un informe anual sobre la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones, así como, copia del Plan de Operativo Anual, del Presupuesto y sus modificaciones. Esta información será enviada a la secretaría departamental de planeación o quien haga sus veces, para que dicha entidad realice el seguimiento y la evaluación respectivo.

Las Secretarías de Planeación departamental o quienes hagan sus veces, cuando detecten una presunta irregularidad en el manejo de los recursos administrados por los municipios, deberán informar a los organismos de control, para que dichas entidades realicen las investigaciones correspondientes. Si dichas irregularidades no son denunciadas, los funcionarios departamentales competentes serán solidariamente responsables con las autoridades municipales.

Una vez informados los organismos de control, estos deberán iniciar las investigaciones en un plazo máximo de 15 días. La omisión de lo dispuesto en este numeral será causal de mala conducta.

Cuando por razón de una de estas denuncias se origine una sentencia judicial de carácter penal, por el tipo penal que sancione la pérdida, desviación de los recursos, uso indebido de estos o hechos similares, y la Contraloría General de la República, la contraloría departamental o municipal exoneró de responsabilidad fiscal a los administradores de los recursos, los funcionarios que adelantaron la investigación u ordenaron su archivo serán fiscalmente responsables de forma solidaria por el detrimento o desviación que dio origen a la sentencia, sin perjuicio de las sanciones penales o disciplinarias a que haya lugar. En este caso, la caducidad de las acciones se empezará a contar desde la ejecutoria de la sentencia.

El control, seguimiento y verificación del uso legal de los recursos del Sistema General de Participaciones es responsabilidad de la Contraloría General de la Nación. Para tal fin establecerá con las contralorías locales un sistema de vigilancia especial de estos recursos.

Parágrafo 1°. La responsabilidad de la Nación por el manejo y uso de los recursos del Sistema General de Participaciones sólo irá hasta el giro de los recursos.

Parágrafo 2°. Las funciones disciplinarias relacionadas con los servidores públicos cuya actividad se financia con recursos del Sistema General de Participaciones, las ejercerá la Procuraduría General de la Nación o las personerías en los términos establecidos por la Ley 200 de 1995.

Artículo 80. *Evaluación de gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones.* Las Secretarías de Planeación departamental o quien haga sus veces, deberán elaborar un informe semestral de evaluación de la gestión y la eficiencia, con indicadores de resultado y de impacto de la actividad local, cuya copia se remitirá al Departamento Nacional de Planeación.

El contenido de los informes deberá determinarlo cada departamento, garantizando como mínimo una evaluación de la gestión financiera, administrativa y social, en consideración al cumplimiento de las disposiciones legales y a la obtención de resultados, conforme a los lineamientos que expida el Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 81. *Prohibición de la Unidad de caja.* Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuenta separada de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos son inembargables.

Artículo 82. *Sistema de información.* El Departamento Nacional de Planeación coordinará la conformación de un sistema integral de información territorial, con el apoyo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, los Ministerios de Salud, Educación, del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo, las entidades territoriales y aquellas otras entidades o instituciones que considere conveniente. Para ello, cada entidad conformará su propio sistema con miras a la integración de dichos subsistemas en un plazo no mayor a tres años.

Las entidades territoriales, están obligadas a enviar la información solicitada por las entidades del nivel nacional, en los términos solicitados.

Artículo 83. *Definición de focalización de los servicios sociales.* Focalización es el proceso mediante el cual, se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable.

El Conpes Social, definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como, los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, espacialmente mediante la asignación de subsidios, deberán aplicar los criterios de focalización, definidos por el Conpes Social.

Artículo 84. *Sanciones.* Incurrirán en causal de mala conducta los funcionarios que retarden u obstaculicen las transferencias o el pago de estas, y serán objeto de las sanciones disciplinarias correspondientes, sin perjuicio de las demás sanciones previstas por la Ley Penal.

Igualmente, sin perjuicio de las acciones penales, será causal de mala conducta que la información remitida por las entidades territoriales para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones sea sobrestimada o enviada en forma incorrecta, induciendo a error en la asignación de los recursos. Por ello, los documentos remitidos por cada entidad territorial deberán ser firmados por el representante legal garantizando que la información es correcta, de esta forma dicha información constituye un documento público con las implicaciones legales que de allí se derivan.

Artículo 85. *Gravámenes a los recursos del Sistema General de Participaciones.* En ningún caso podrán establecer tasas contribuciones o porcentajes de asignación a favor de las contralorías territoriales, para cubrir los costos del control fiscal, sobre el monto de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Los recursos transferidos a las entidades territoriales por concepto del Sistema General de Participaciones y los gastos que realicen las entidades territoriales con ellos, están exentos para dichas entidades del gravamen a las transacciones financieras.

Artículo 86. *Corregimientos departamentales.* La población de los corregimientos departamentales existentes a la expedición de la presente ley en los nuevos departamentos creados por la Constitución de 1991, que no estén dentro de la jurisdicción de un municipio o distrito, se tendrá en

cuenta en los cálculos correspondientes para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. Los recursos para estos corregimientos serán administrados por los departamentos quienes serán los responsables por la prestación de los servicios.

Artículo 87. *Límite a las decisiones nacionales.* La Nación no podrá adoptar decisiones o medidas que afecten los costos de la prestación de los servicios de educación y salud, por encima de la disponibilidad de recursos del Sistema General de Participaciones.

Artículo 88. *Prohibición de plantas para la prestación del servicio por parte de la Nación.* La Nación no podrá administrar plantas de personal o tener instituciones para prestar los servicios asignados en la presente ley a los departamentos, distritos y municipios. Las existentes deberán transferirse a la entidad competente.

Artículo 89. *Restricciones a la presupuestación.* En el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes a las participaciones reglamentadas en ella, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

Artículo 90. *Censo válido.* Para efectos de esta ley, se tendrá en cuenta la información certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, con base en el último censo realizado.

Artículo 91. *Concertación.* Los aspectos que para el desarrollo de la presente ley requieran la concertación entre la Nación y los departamentos se concertarán con el Consejo Nacional de Gobernadores, que para tal fin designará comités especializados. Cuando la concertación se deba hacer con los municipios se hará con los representantes de la Federación de Municipios.

Artículo 92. *Facultades extraordinarias.* Concédense precisas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional por el término de seis (6) meses, para:

92.1 Organizar un sistema de inspección, vigilancia y control, adaptable a distintos tipos de instituciones y regiones, que permita atender situaciones especiales. Para tal fin, se podrán crear los organismos necesarios.

92.2 Expedir un nuevo régimen de carrera administrativa para los docentes y directivos docentes que ingresen a partir de la promulgación de la presente ley, que sea acorde con la nueva distribución de recursos y competencias y con los recursos disponibles para financiar el servicio educativo.

92.3 Crear consejos u otros organismos de coordinación y regulación intersectorial.

92.4 Reglamentar el funcionamiento, organización, contratación, presupuestación y todos los demás aspectos necesarios para el funcionamiento de los Fondos de Servicios Educativos en las instituciones y establecimientos educativos públicos.

Artículo 93. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga la Ley 60 de 1993, los artículos 120, 121, 122, 123, 124, 134, el literal d) del artículo 148, el literal g) del artículo 158, el literal e) del artículo 161 y el artículo 172 de la Ley 115 de 1994; el artículo 37 y la sección 3 del Capítulo III del estatuto docente y, las demás normas que le sean contrarias.

El Ministro del Interior,

Armando Estrada Villa.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Manuel Santos.

El Ministro de Educación Nacional,

Francisco José Lloreda Mera.

El Viceministro de Salud encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Salud,

David Bersh Escobar.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

Uno de los objetivos centrales del Acto legislativo 001 de 2001, que reformó el Sistema Intergubernamental de Transferencias, es el fortalecimiento de la inversión social y de las entidades territoriales, para hacer de estas últimas un soporte eficiente de la actuación institucional del Estado colombiano, de tal forma que responda a las inaplazables y justificadas demandas ciudadanas de satisfacción de sus necesidades básicas.

Para ello se requiere de un eficaz ordenamiento de las competencias en los tres niveles de gobierno, retornando uno de los principios básicos de la descentralización según el cual, se deben aprovechar las ventajas que cada nivel de gobierno presenta en la prestación de los servicios.

Esta orientación debe permitir que simultáneamente con el traslado de responsabilidades, las entidades territoriales cuenten con la capacidad financiera, administrativa y técnica para asumirlas de manera adecuada. A este propósito se orientan las nuevas disposiciones constitucionales, pues ellas exigen que la destinación y aplicación de los recursos del Sistema General de Participaciones estén asociados con la eficiente acción administrativa de las entidades territoriales en la provisión de los servicios de salud, educación y demás áreas de inversión social.

El presente proyecto de ley, preparado bajo la dirección del Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Educación Nacional y Salud, con la colaboración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, busca la profundización de la descentralización y la eficiencia en el uso de los recursos públicos tal como se explica a continuación.

Este desarrollo legal resulta urgente, para garantizar que el Sistema General de Participaciones opere efectivamente a partir del año 2002. Por esta razón, el Gobierno Nacional le otorga especial importancia al presente proyecto de ley que somete a consideración del Congreso, y cuyos aspectos centrales se describen a continuación.

1. Orientación general

El presente proyecto de ley, se formula a partir del aprovechamiento de la experiencia de siete años de operación de la Ley 60 para pasar a una nueva etapa de la descentralización, en la cual la Nación perfecciona los criterios de financiación de los servicios sociales para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto, y las entidades territoriales consolidan su autonomía administrativa como operadores de la organización de los servicios de educación y salud, así como de las competencias en otros sectores.

En términos generales la aplicación de la Ley 60 en el período mencionado ha permitido identificar una serie de dificultades que se describen a continuación:

1.1 Las fallas en la relación objetivo-instrumento

Un problema del actual esquema de transferencias previsto por la Ley 60 de 1993 es la falta de correspondencia entre los objetivos y los instrumentos como a continuación se Presenta en el siguiente cuadro 1:

CUADRO NUMERO 1

Relación objetivos vs. instrumentos en la Ley 60

OBJETIVOS	INSTRUMENTOS	
	Situado Fiscal	Participaciones municipales
Financiación de los servicios educativos	X	X
Financiación de los servicios de salud	X	X
Financiación de infraestructura		X
Incrementar la capacidad local para financiar otros servicios		X
Redistribución interregional	X	X

Como se aprecia en el cuadro anterior, se intenta alcanzar cinco objetivos con los dos instrumentos considerados aquí. Los dos primeros objetivos involucran la provisión de niveles mínimos de servicios de educación y salud a través de financiación nacional y niveles mínimos de gasto. Es objetivo esta siendo perseguido a través de todos los instrumentos considerados.

El sistema de transferencias intergubernamentales persigue adicionalmente dos objetivos, incrementar la capacidad fiscal de las entidades territoriales para financiar una variedad de servicios locales o

descentralizados (El principal instrumento para este propósito es un porcentaje (28%) de las participaciones municipales de libre inversión); y al mismo tiempo compensar las diferencias en « capacidad fiscal y necesidades entre departamentos y municipios.

El anterior análisis indica que varios objetivos están siendo perseguidos con más de un instrumento y que algunos instrumentos son usados para varios objetivos. Este esquema genera ineficiencias de varios tipos:

Asignado el mismo instrumento para financiar la provisión de los servicios de educación y salud y para distribuir recursos con el propósito de incrementar la capacidad fiscal y compensar las diferencias interregionales se generan costo-ineficiencias importantes. Esto debido a que los costos no están directamente asociados con las diferencias de ingreso y riqueza. Por ejemplo, una parte importante de estas transferencias están siendo utilizadas para los costos recurrentes de proveer los servicios de educación y salud. Por ejemplo, el 30% de las participaciones asignadas a educación, fueron usadas para pagar salarios de docentes. Estos costos varían entre municipios en forma significativa, y estas variaciones no están ligadas directamente a un indicador de pobreza. Esta situación puede estar contribuyendo a grandes ineficiencias asignativas en algunos municipios.

No reconoce el factor obvio de que la construcción de infraestructura es un evento discreto. En la medida en que los municipios pueden no tener flexibilidad para distribuir estos recursos a otros usos, podría generarse aun mayores distorsiones distributivas.

Las ineficiencias y distorsiones generadas por la rigidez implícita en el sistema de transferencias son, en muchos casos, ampliadas por la proliferación de normas y mandatos impuestas sobre los municipios y en cierta medida sobre los departamentos. Leyes como la de servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1993), ambiente (Ley 99 de 1993) y deporte (Ley 181 de 1995) dan destinación específica a los recursos locales o imponen costos significativos a las finanzas locales. Para muchos municipios ciertos mandatos no financiados implican un costo que sobrepasa el 20% de las participaciones que aún no están predestinadas. Por otro lado, la mayoría de los gobiernos subnacionales tienen reducida flexibilidad para generar mayores ingresos fiscales en parte debido a que las decisiones permanecen centralizadas.

1.2 Las fórmulas de distribución entre entidades territoriales

El principal problema identificado en las actuales fórmulas está relacionado con el procedimiento de distribución, en la medida que primero se establece una distribución territorial para luego determinar asignaciones forzosas y homogéneas por concepto de gasto. De allí surgen tres tipos de problemas:

1. En lo sectorial las asignaciones resultantes de un porcentaje forzoso no garantizan a cada entidad territorial en particular los recursos suficientes para una adecuada prestación de los servicios.

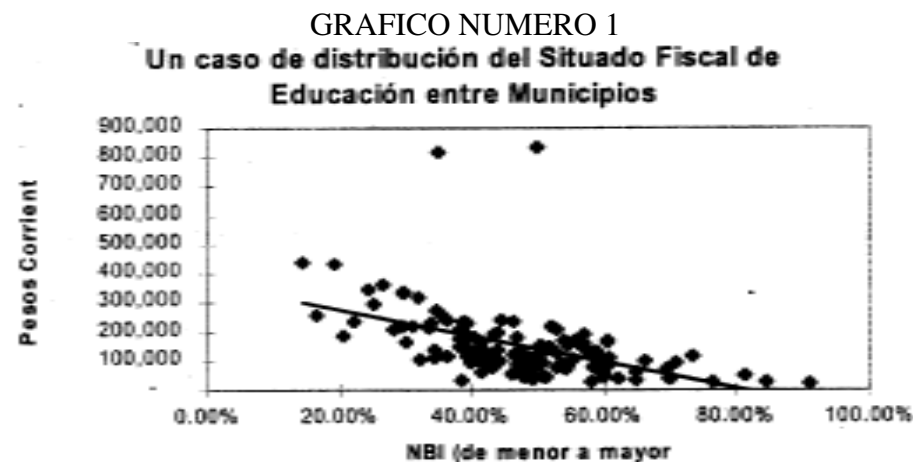
2. Aunque el monto total de recursos asignados a cada entidad territorial sea significativo, su autonomía sobre la asignación de éstos es totalmente limitada, y

3. Los problemas en la coordinación de los diferentes niveles de gobierno producto de un esquema que asigna competencias y recursos a departamentos y municipios para los mismos fines con lógicas diferentes.

En el caso del situado fiscal, es bastante difícil llegar a una asignación eficiente a partir de la sumatoria de variables de educación y salud, que no tienen ninguna relación interna y están influenciadas por dinámicas y factores externos de diversa índole, generando una tendencia inequitativa de la distribución entre departamentos.

De otra parte, se ha evidenciado una profunda inequidad en la distribución que los departamentos realizan entre municipios, producto, en el caso de educación, de la inadecuada distribución geográfica de los docentes concentrados en las zonas urbanas y en las cabeceras municipales más grandes, favoreciendo a los municipios más ricos e induciendo a los municipios más pobres a contratar docentes con cargo a los recursos de la Participación Municipal (Ver Gráfico 1).

Se observa en el gráfico 1 que entre mayor es la pobreza (mayor NBI) de un municipio, menor es el Situado por alumno que recibe del departamento.



En cuanto a los criterios de distribución de la Participación Municipal en los ingresos corrientes de la Nación, establecidos en el artículo 357 de la Constitución, éstos tienen como finalidad lograr objetivos redistributivos a la par que condiciones de eficiencia demostrada por la entidad territorial, tanto en materia de generación de recursos propios, como de racionalidad en la asignación del gasto para mejorar las condiciones de vida de la comunidad. Sin embargo, el modelo desarrollado por la Ley 60 estableció una fórmula de distribución que hace más énfasis en los objetivos redistributivos y le da muy poco peso a los de eficiencia.

De esta manera, la falta de incentivos reales a la generación de recursos propios está ampliando los niveles de dependencia de las entidades territoriales respecto a los recursos transferidos por el Gobierno Nacional, es por ello que a pesar de la dinámica positiva de los ingresos propios municipales han presentado a partir de 1995, de acuerdo con los resultados de las evaluaciones realizadas por el Departamento Nacional de Planeación, su ritmo de crecimiento en la generalidad de municipios ha venido decreciendo.

1.3 Fallas en la asignación de competencias

Los principios que rigen la asignación de competencias no permiten que haya suficiente claridad y especificidad en las responsabilidades territoriales. Las competencias asignadas por la Ley 60 a departamentos y municipios se trasladan produciendo colusiones de competencia y poca claridad en los mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas. Además, sectorialmente se siguen diferentes lógicas para la asignación de competencias que no concuerdan con el objetivo principal de la descentralización, que es el de otorgar una mayor autonomía local.

1.4 Restricciones a la autonomía

La Ley 60 de 1993 trata de controlar las distorsiones generadas por la inadecuada asignación de instrumentos para los objetivos con controles administrativos, tales como establecer porcentajes fijos para ciertos sectores y limitar la libre distribución de recursos. Esto crea ineficiencias adicionales. El uso de porcentajes fijos puede llevar fácilmente a gasto excesivo en ciertos sectores. Por ejemplo, es probable que un 5% de las participaciones no sea el monto óptimo para gastar en cultura y deporte en todos los municipios. Sin embargo, esta es la implicación que el actual sistema tiene.

Adicionalmente, la libertad limitada para distribuir estos recursos a diferentes actividades (gastos recurrentes frente a gastos de capital), no solamente no permite aprovechar las ventajas de eficiencias asociada a la descentralización, sino que también lleva a incrementar el volumen de gasto financiado por crédito, único medio con que cuentan algunos municipios para obviar estos límites. Finalmente, el énfasis en controles administrativos distrae al Gobierno Nacional de su genuina responsabilidad de monitorear y evaluar la efectividad con la cual los gobiernos subnacionales implementan los programas y proveen los servicios por los cuales son responsables.

2. La reforma

2.1 Objetivos generales

De acuerdo con la problemática general presentada, los objetivos a la reforma de Ley 60 se resumen en los siguientes aspectos.

- Hacer del sistema de transferencias intergubernamentales un medio efectivo para la descentralización. Con esto se quiere dejar claro que se

parte del entendido que la descentralización es un proceso irreversible, una política del Estado opuesta a los esquemas centralistas y basado en los principios de autonomía y participación ciudadana.

- Asignar competencias territoriales de una forma tal que se eviten duplicidades, se favorezca el control social y se logre un mejor uso de los recursos disponibles para inversión social.

- Distribuir con criterios de equidad y eficiencia los recursos para inversión social con el fin de cubrir las necesidades básicas de la población pobre.

- Garantizar el acceso a la educación de los niños en edad escolar y el acceso a los servicios de salud a la población pobre.

- Promover el desarrollo local, respetar la autonomía territorial y profundizar la descentralización.

Estos objetivos permitirán distribuir recursos entre departamentos y municipios con criterios de equidad, aprovechando las economías de escala y disminuyendo los costos de transacción, erradicando las duplicidades de funciones entre jurisdicciones, aprovechar las ventajas comparativas de los mismos frente a provisión-prestación de los servicios a financiar.

2.2 El Sistema General de Participaciones

El Sistema General de Participaciones está diseñado de tal forma que garantiza la financiación de las competencias asignadas en materia de educación y salud, creando una participación de propósito específico para salud y otras para educación, distribuidas territorialmente con sus criterios específicos. Para la financiación de las competencias municipales se ha previsto la participación de propósito general, con la cual se financiará agua potable y saneamiento básico y se podrán financiar los demás sectores en los que el municipio tiene competencias y, utilizar una porción, donde sea necesario, para sufragar gastos de funcionamiento (ver cuadro 2).

CUADRO NUMERO 2

Sistema General de Participaciones Objetivo	Diseño de las participaciones
Participación de propósito general Reducir las brechas fiscales municipios	Transferencias de nivelación de la capacidad fiscal
Participación para educación Armonización fiscal de los servicios educativos	Transferencias condicionadas a estándares en los servicios de educación
Participación para salud Armonización fiscal de los servicios de salud	Transferencias condicionadas a estándares en los servicios de salud.

El esquema presentado permitirá solucionar una problemática central: la falta de correspondencia unívoca entre objetivos y herramientas, y facilitar la generación de soluciones frente a los otros puntos del diagnóstico. La primera transferencia se convierte en un instrumento para reforzar la autonomía de las entidades territoriales. Los otros dos permiten garantizar niveles mínimos de servicios públicos prioritarios como la salud y la educación.

2.3 El Sistema General de Participaciones y los costos

La financiación de los servicios sociales a cargo de las entidades territoriales contará con un escenario estable para la atención descentralizada de dichos servicios. La Constitución al garantizar un monto elevado de recursos, fijó el marco general para su reorganización. Este marco se desarrolla en este proyecto de ley, que establece un porcentaje adecuado del Sistema General de Participaciones para su financiación, el cual se aprecia en el cuadro 3.

CUADRO NUMERO 3

Distribución del Sistema General de Participaciones por sectores

Educación	58.5%	
Salud	24.5%	
Propósito General	Agua	5.5%
	Inversión local libre	11.5%
TOTAL	100%	

Esta distribución del Sistema General de Participaciones garantiza comparativamente con los recursos que actualmente se transfieren para educación, salud y otros sectores de inversión social, mayores recursos como se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO NUMERO 4
Recursos actuales vs. recursos Sistema General de Participaciones
(Millones de pesos)

Sector	Trans. 2001	SGP 2002	Recursos adicionales	% en 2002
Educación	5.396.835	6.817.339	1.420.504	26.3%
Salud	2.398.149	2.855.125	456.976	19.1%
Propósito General	Agua	530.950	640.946	20.7%
	Libre inversión	1.205.048	1.340.161	11.2%
Subtotal	9.530.983	11.653.572	2.122.589	22.3%
Fonpet	367.844	404.628	36.784	10.0%
TOTAL	9.898.827	12.058.200	2.159.374	21.8%

En el caso de educación los recursos asignados garantizan los costos estimados los cuales ascienden a \$5,9 billones, los cuales se calcularon considerando, los costos de los docentes por escalafón, los directivos docentes y administrativos financiados con: Situado Fiscal, PICN, y recursos propios de departamentos y municipios, de conformidad con lo previsto en el acto legislativo, el gasto en calidad realizado actualmente con las participaciones municipales, los gastos generales y el componente de la cancelación de prestaciones del Magisterio.

En el caso de salud, los costos financiados con transferencias se estimaron en \$2.5 billones y están compuestos por la población afiliada al régimen subsidiado multiplicada por el costo por persona (UPC), los compromisos de gasto de hospitales y el costo de la salud pública se estimó utilizando el gasto total de la vigencia anterior menos los aportes nacionales.

En el caso de agua potable y saneamiento básico, se estimó una aproximación al gasto efectivamente ejecutados por los municipios con las Participaciones Municipales en el año 2000, los cuales ascienden a \$530 mil millones

Por último, para los otros sectores de inversión se consideró el gasto que por Ley 60 debe destinarse de las PICN a la financiación de los demás sectores sociales que incluye: 15% de Libre Destinación, 20% de Inversión Forzosa en otros sectores y 5% de Deporte, Recreación y Cultura, los cuales ascienden a \$1.1 billones.

En conclusión para cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones se estimó el costo financiado con esta fuente de recursos, permitiendo que los niveles de inversión social se mantuvieran en sus niveles actuales y que ninguno quedaría desfinanciado.

A continuación se presentan cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones y las principales modificaciones en competencias y asignación de recursos en los sectores salud, educación y otros sectores.

3. Sector educación

El objetivo fundamental que se plantea al país en materia educativa, es crear las condiciones para el cumplimiento del derecho constitucional de una educación con calidad y cobertura universal. Condiciones necesarias para la garantía del derecho a la educación son la viabilidad financiera y la organización adecuada del sistema educativo.

3.1 La educación preescolar, básica y media oficial

Es un hecho conocido que el Estado actualmente garantiza el derecho a la educación a menos niños y niñas de los que podría con los recursos existentes. Esto surge como resultado de una distribución inflexible de las transferencias nacionales para educación, de un esfuerzo insuficiente por parte de las entidades territoriales y de la inadecuada organización y gestión del servicio educativo. A pesar del significativo incremento real de los recursos destinados a educación¹, de cerca del 30% entre 1995 y

2000, alrededor de 2.500.000 niños colombianos aún están por fuera del servicio educativo. Y lo que es aún más grave, las cifras disponibles muestran que la calidad de la educación pública ha caído en ese mismo período.

En el año 2000 la educación oficial recibió recursos equivalentes a más de 3 puntos del Producto Interno Bruto (PIB), con los cuales se atendieron 7.5 millones de alumnos en 83.000 establecimientos públicos, mediante el trabajo de más de 300 mil educadores³.

La educación peescolar, básica y media oficial se financia en Colombia con las transferencias nacionales (60% con situado fiscal y 15% con las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación) y con otros recursos del presupuesto nacional, con lo cual las fuentes de origen nacional suman el 90% del total de los recursos destinados al sector. A esto se agregan los recursos propios de las entidades territoriales, que redujeron su importancia relativa en cerca de un 50% entre 1994 y 1996, período en el cual entra en vigencia el nuevo esquema de transferencias, definido en la Ley 60 de 1993.

Desde 1993 hasta 1997 el gasto público en el sector creció a una tasa anual real del 4%. Este incremento estuvo acompañado de una expansión de la planta docente a cargo del situado fiscal de 19.000 educadores y de un incremento salarial real del 4% entre 1996 y 1998. El gasto por alumno ha crecido un 7.6% real anual, estabilizándose en los últimos años. En medio de este panorama la relación alumno-docente, es decir, el número de niños que atiende cada docente en promedio, bajó de 30 en 1990 a 23 en 1997. En otras palabras, si esta relación se hubiera mantenido en el nivel del inicio de la década de los noventa, hoy estaríamos atendiendo alrededor de 2.1 millones de niños más con los maestros con los que hoy contamos.

3.2 Los problemas

Es claro entonces, que el problema de la educación en Colombia no es nuevamente la falta de recursos financieros. Más bien, lo que salta a la vista es que, pese a la magnitud de los recursos, la educación en Colombia afronta problemas relacionados con su uso inapropiado, que se reflejan en una distribución inquitativa, en niveles bajos de eficiencia y en una asignación insuficiente para atender inversiones en calidad y dotación. Adicionalmente, cada día se hace más evidente que la sostenibilidad financiera del servicio educativo se ha visto afectada en los últimos años debido a un incremento sostenido de los costos de la nómina, y que si estos costos continúan creciendo al ritmo que lo están haciendo, dicha sostenibilidad se verá seriamente comprometida en un futuro muy cercano.

Estos problemas se deben en gran parte a la duplicidad de funciones entre los niveles municipal, departamental y nacional, a la pobre función de regulación que cumple el Estado colombiano y a la inflexibilidad de los recursos financieros, físicos y humanos que caracteriza al sector educativo.

Probablemente, una de las más graves consecuencias generadas por esta situación es que con la actual estructura financiera y administrativa del sector, y al ritmo de crecimiento actual del mismo, la población alcanzaría un promedio de escolaridad de 9 grados sólo hasta dentro de 20 años. Este promedio se ubica hoy entre 9 y 11 grados para la mayoría de países de desarrollo similar al de Colombia, y por encima de los trece grados en las naciones más desarrolladas.

• La inequidad

El situado fiscal que la Nación transfiere a los departamentos y distritos presenta una alta variabilidad *per cápita* entre departamentos, debido a que los actuales criterios de cálculo y asignación de los recursos se orientan a financiar costos históricos y no incrementos en cobertura. La distribución se basa en la planta docente vigente en 1993, perpetuando

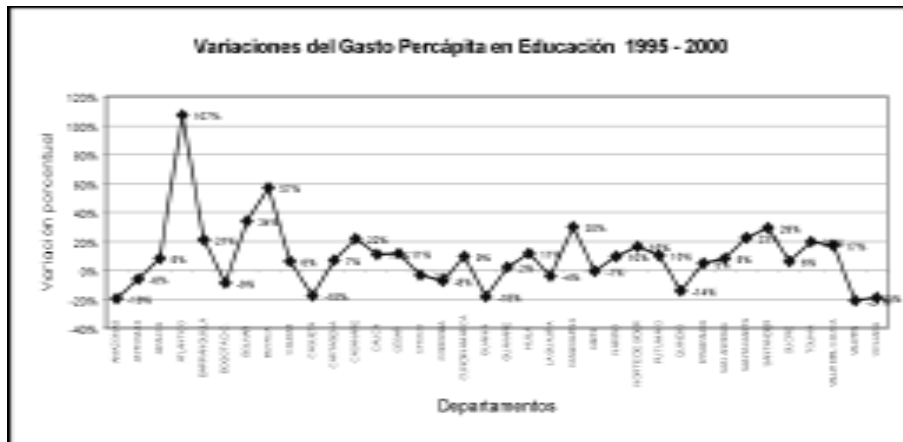
¹ Los recursos destinados a educación incluyen Situado Fiscal, Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación a los municipios y el Fondo Educativo de Compensación.

² Fuente: DANE Censo educativo c-100 de 1999.

³ De éstos el 72% son nacionales y nacionalizados, 4% departamentales y 24% municipales, incluidos los docentes contratados por órdenes de prestación de servicios.

así una asignación de recursos que no responde a las características propias de cada región. Los recursos se orientan entonces a financiar los docentes allí donde están ubicados y no donde están los niños. Es así como hoy algunos departamentos y distritos reciben 5 veces más recursos *per cápita* que otros.

GRAFICO NUMERO 2



Así mismo, la distribución del situado fiscal por parte del departamento entre sus municipios, y especialmente la de los docentes financiados por esa fuente, beneficia a aquellos con mayor capacidad de generar recursos. En la mayoría de los departamentos la distribución de docentes pagados con cargo al situado fiscal es regresiva por la tendencia a distribuir docentes hacia municipios urbanos y de mayor tamaño sin tener en cuenta los requerimientos educativos de cada municipio.

De esta manera, los recursos financieros se ubican en los municipios donde están los docentes y no donde están los niños y jóvenes, que son los verdaderos usuarios del sistema.

Esto también ha implicado que los municipios más pequeños y más pobres, ante la falta de docentes para una adecuada prestación del servicio, tengan que contratar maestros con recursos propios, disminuyendo su capacidad de inversión y su autonomía en el manejo de los presupuestos locales. Adicionalmente, si los recursos propios de esos municipios disminuyen por cualquier factor externo, el presupuesto general de la Nación termina financiándolos, con obvias repercusiones sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas.

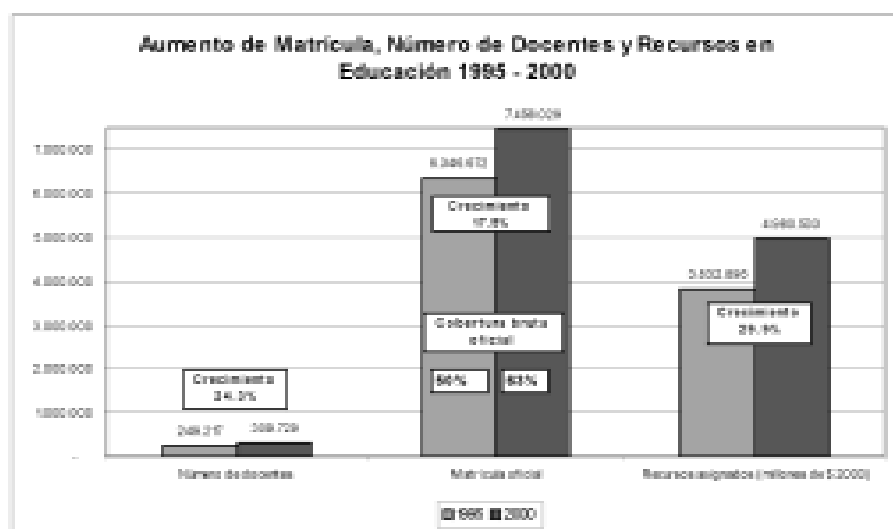
Finalmente, la transferencia de recursos desde el municipio hasta el establecimiento no está regulada y obedece a criterios poco transparentes.

• **La ineficiencia**

Una manera de mirar la eficiencia en el sector educativo es analizando la relación entre el gasto y los resultados de cobertura.

El comportamiento de la cobertura bruta oficial en educación desde 1995 al 2000 no responde al ritmo de crecimiento de los recursos entregados para la prestación del servicio educativo a los departamentos y distritos. Mientras que los recursos se incrementaron en términos reales en un 30%, la matrícula aumentó sólo el 18%.

GRAFICO NUMERO 3



Existen departamentos que a pesar de haber tenido un incremento en los recursos por encima del 50% en el mismo período, disminuyeron la cobertura en esa misma proporción. Sin embargo la posibilidad de

mejorar la eficiencia redistribuyendo sus docentes, ha sido demostrada por departamentos que han logrado aumentar la cobertura bruta en 16% con incrementos de sólo el 4% en los recursos que reciben.

GRAFICO NUMERO 4



Otra manera de mirar la eficiencia es la relación alumno-docente mencionada anteriormente. Actualmente en Colombia el promedio de esta relación alcanza 24 estudiantes por maestro, a pesar de que estudios internacionales han comprobado que es posible tener una relación superior sin desmejorar la calidad de la educación, expresada en términos de los niveles de rendimiento o de logro de los estudiantes.

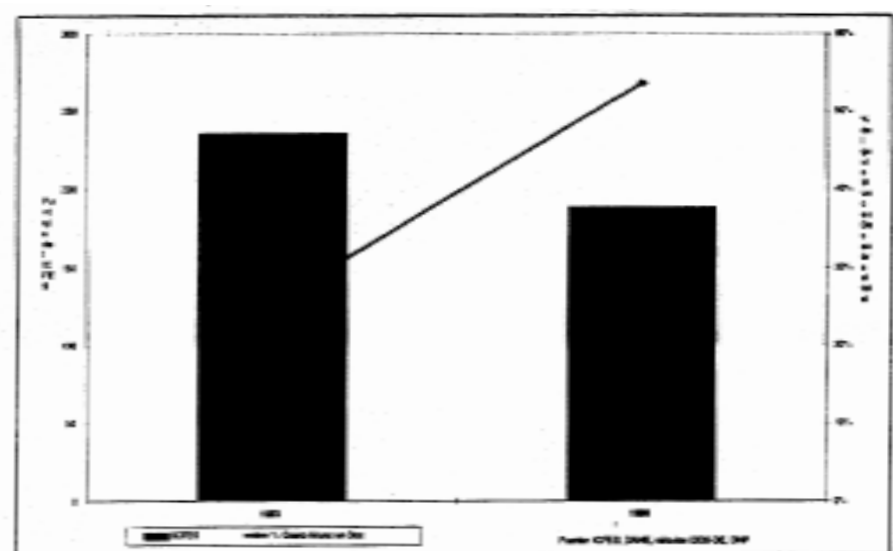
Es claro entonces, cómo el sector educativo requiere no sólo del incremento del gasto público, sino también del mejoramiento en su administración y del uso más racional de los recursos que se dedican al sector

• **Escasos recursos para calidad**

La participación de los recursos destinados a calidad ha venido disminuyendo a medida que aumenta la de los destinados al pago de docentes. El gasto municipal destinado al pago de docentes se duplicó entre 1993 y 1998. De mantenerse la tendencia, los municipios invertirían en el 2002 el 80% de las participaciones con destinación específica para educación en la financiación de personal docente.

Este esquema no sería tanto problema si el mayor costo de los docentes se reflejara en una mejor calidad de la educación oficial. Sin embargo, como lo muestra el gráfico número 5, según los resultados de las pruebas del Icfes,⁴ en los colegios oficiales la calidad disminuyó aproximadamente en 20% en cuatro años.

GRAFICO NUMERO 5

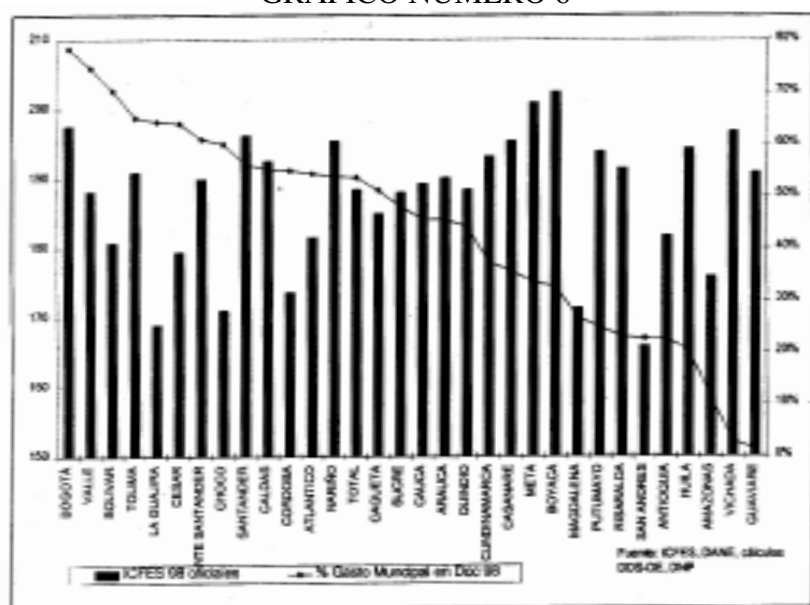


No existe entonces una clara relación entre privilegiar el gasto en docentes, destinándole en proporción mayores recursos, y el mejoramiento de la calidad en los colegios oficiales. Esto se presenta no sólo del orden nacional sino también departamental. Como lo muestra el gráfico No. 6, los departamentos en los cuales sus municipios dedican un mayor

⁴ No se utilizaron los resultados de las Pruebas de Logro (SABER) porque no existe información suficiente para realizar una comparación de un período a otro.

porcentaje de sus recursos al pago de docentes, no son necesariamente los que obtienen los mejores resultados en calidad.

GRAFICO NUMERO 6



La calidad de la educación preescolar, básica y media ofrecida por instituciones públicas es deficiente. Los niños no alcanzan ni los objetivos curriculares establecidos por el país, ni los estándares internacionales para los mismos niveles. En primaria los niños aprenden menos de la mitad de lo que deberían de acuerdo con el currículo vigente.

En efecto, los resultados de las pruebas SABER aplicadas entre 1997 y 1999 a estudiantes de los grados 3°, 5°, 7°, y 9° muestran que menos de la mitad de los estudiantes alcanzan el nivel esperado de lectura comprensiva en tercer grado, y que solamente alrededor del 20% alcanzan los niveles esperados en matemáticas en los grados quinto y noveno.

En el estudio internacional sobre logros académicos en matemáticas y ciencias, *Timss*, los estudiantes colombianos que obtuvieron el más alto rendimiento se situaron por debajo del promedio internacional, especialmente en matemáticas, y apenas se acercan a los puntajes inferiores de los niños de Corea y Singapur.

• **Sostenibilidad financiera del sector educativo**

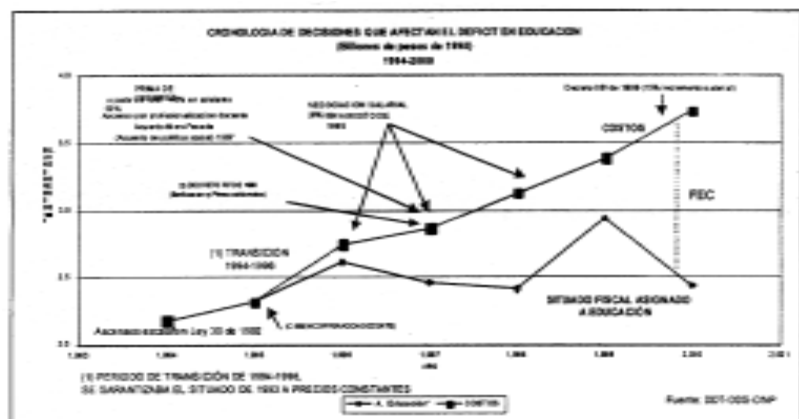
Los recursos del Situado Fiscal destinados a la educación preescolar, básica y media desde 1996 no han sido suficientes para cubrir los costos de la nómina del sector. Esto obligó a la Nación a aportar recursos complementarios, a través del Fondo Educativo de Compensación (FEC), creado por la Ley del Plan de Desarrollo número 188 de 1995 para financiar los faltantes de la nómina de docentes de algunas entidades territoriales.

Esta diferencia creciente entre los recursos asignados a educación y los costos del sector ha tenido su origen principalmente en:

- i) La incorporación al situado fiscal de cerca de 14 mil docentes financiados y cofinanciados, según lo estableció la Ley 60 de 1993.
- ii) La nivelación salarial acordada en 1995, que representó un incremento en los salarios de los docentes cercano a 26% real en tres años; y
- iii) El ascenso acelerado del escalafón promedio de los docentes que se traduce en un crecimiento real de 4% en el costo anual.

En el gráfico número 7, se ilustran de manera detallada las acciones que han contribuido al incremento de los costos educativos por encima del crecimiento del Situado Fiscal.

GRAFICO NUMERO 7



Los costos, entonces, dependen de variables tales como son los ascensos por escalafón y el número de maestros. Es decir, aunque la Ley 60 de 1993 contiene en su fórmula el criterio de población atendida, la realidad es que la distribución depende del número de docentes y de su progreso en el escalafón. Un horizonte de costos crecientes, con recursos disponibles limitados, conduce a una situación financieramente insostenible, que pone en riesgo los recursos destinados a la financiación de la educación y, lo más grave, pone en peligro la cobertura de la población en edad escolar.

• **Duplicidad de competencias entre los niveles municipal, departamental y nacional**

La puesta en marcha de la descentralización ha hecho evidente la duplicidad de competencias entre los diferentes niveles territoriales. Cada uno de ellos recibe recursos para la educación provenientes de diferentes fuentes y los administra autónomamente, sin que exista una política coordinada para su uso entre los departamentos y municipios. Cada nivel territorial nombra docentes y es responsable de la prestación del servicio educativo.

Esta superposición de competencias hace más difícil el seguimiento, el control y la rendición de cuentas. Al mismo tiempo genera inequidad e ineficiencia en la distribución de los recursos, pues cada nivel utiliza criterios propios para su distribución y lo que es más grave, conduce a que no haya claridad sobre los responsables últimos de la equidad, la cobertura y la calidad de la educación.

Entonces, si no hacemos una reforma profunda al sistema educativo nos enfrentamos a seguir con los mismos problemas que tenemos hoy: los recursos del sistema educativo siguiendo al docente y no al niño o al joven, lo que en últimas reduce la capacidad de absorber nuevos muchachos en el sistema; una baja y decreciente calidad de la educación pública, que pone en peligro la formación posterior del muchacho, y por lo tanto, su capacidad de generar ingresos dignos en el largo plazo; un sistema educativo que entre más recursos se le asignan, más recursos pide, poniendo en grave peligro el futuro de las finanzas públicas en todos los niveles de Gobierno; y finalmente, una estructura en la que nadie responde por los malos o buenos resultados que se obtienen.

3.3 **Objetivos de la reforma**

El proyecto sometido a su consideración tiene como objetivo solucionar los problemas mencionados, mediante la profundización de la descentralización, la precisión de las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, la distribución de los recursos en función de las necesidades del servicio, el fortalecimiento de las instituciones educativas y la aplicación de algunas normas mínimas de racionalización de la estructura de costos del sector.

La profundización de la descentralización se logra permitiendo que todos los municipios que cumplan con unos requisitos mínimos establecidos por la Nación, puedan administrar autónomamente la educación, de manera que sean éstos y sus alcaldes los responsables de la cobertura y la calidad del servicio educativo. Para empezar, se propone la certificación obligatoria de las ciudades capitales y de los municipios mayores de cien mil habitantes. En estos casos, los recursos llegarán directamente al municipio para ser administrados autónomamente por los alcaldes, quienes tendrán el manejo total de la información de los niños atendidos y por atender, de la calidad de la educación y de la cantidad y asignación de los maestros. También se establece que cuando la institución educativa cumpla algunos requisitos, puede entrar a manejar autónomamente la educación, a excepción de los nombramientos de personal.

Por otra parte, se busca determinar claramente las responsabilidades que en materia de dirección, regulación, inspección y vigilancia, equidad, cobertura y calidad tienen los diferentes niveles. La Nación será la encargada de la definición de políticas y de la elaboración de criterios técnicos que orienten la distribución de los recursos humanos, físicos y financieros. A su vez, los departamentos administrarán los recursos y la prestación del servicio de los municipios que no se hayan certificado, prestarán asistencia técnica a los municipios, serán responsables del sistema de información de la educación y ejercerán la supervisión y vigilancia en su jurisdicción. Finalmente, los distritos y municipios certificados prestarán el servicio educativo en su jurisdicción y administrarán los recursos físicos, humanos y financieros.

La asignación de los recursos tiene como base los criterios establecidos en el acto legislativo. Esto se traduce en una distribución que tenga en cuenta el número de niños atendidos, la población en edad escolar por atender y el costo de atención diferencial según la región, la zona (urbano, rural) y el nivel educativo, entre otros. Bajo este esquema de asignación de recursos, la fórmula establecida se constituye en un incentivo para que las entidades territoriales sean más eficientes, aumenten la cobertura y mejoren la calidad.

La reforma propuesta establece la siguiente fórmula de distribución:

- **Población Atendida:** La primera base del giro será el número de niños matriculados durante el año inmediatamente anterior multiplicado por el costo por alumno determinado por la Nación.

Después de determinar la participación por población atendida, el Conpes anualmente, previo análisis técnico, distribuirá el saldo de los recursos disponibles atendiendo los siguientes criterios:

- **Población por atender, eficiencia fiscal y administrativa:** Se trata del valor resultante de multiplicar el porcentaje de aumento de la matrícula fijado por el Conpes, por un porcentaje del costo por niño atendido.

- **Equidad:** Monto a distribuir a cada distrito o municipio de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE.

- **Logro educativo:** Es el monto para aplicar la evaluación de logros. Posteriormente, se otorgarán incentivos por la realización de la evaluación y por avances relativos en calidad.

Los recursos de los municipios certificados llegarán directamente a éstos, mientras que los no certificados se girarán a sus respectivos departamentos. Sin embargo, la reforma puesta a consideración, propone que los recursos de calidad sean administrados directamente por todos los municipios.

Finalmente, el proyecto busca fortalecer la institución educativa. A las escuelas y colegios se les exigen resultados de calidad, pero en general los directores y rectores carecen de las herramientas necesarias para responder por la calidad académica. Se propone dotar a los rectores y directores de funciones que le permitan administrar el personal asignado a la institución y manejar los recursos que le sean adjudicados mediante la figura de fondos.

Con el fin de garantizar la viabilidad financiera de la educación a cargo del Sistema General de Participaciones, es necesario frenar el ritmo actual de crecimiento de los costos. Esto implica que ni la Nación ni las entidades territoriales podrán tomar decisiones que incrementen los costos por encima de la disponibilidad de recursos del SGP. En ese mismo sentido, los ascensos en el escalafón que autoricen las entidades territoriales estarán supeditados a la existencia de las plazas vacantes correspondientes y a la disponibilidad presupuestal.

De igual manera, para evitar que los nombramientos a cargo de los recursos propios de las entidades territoriales se conviertan a futuro en una carga adicional para la Nación, se exige que la entidad garantice el financiamiento de al menos una cohorte de educación básica.

La implementación total de esta reforma requiere de un período de transición de dos años para consolidar la información tanto de población objetivo como de personal docente y administrativo y para definir las plantas de cargos de cada entidad territorial. La definición de estas plantas, y su posterior implantación, es una condición ineludible para el éxito de la reforma, ya que garantiza que los docentes se sitúen donde se encuentran los niños y niñas que se va a atender. Si esta tarea de reorganización no se hace adecuadamente, lo que se estaría garantizando sería el fracaso de la reforma y la repetición de la situación que se ha vivido desde la expedición de la Ley 60 de 1993.

Durante estos dos años se garantizará a las entidades territoriales los recursos que recibieron en el año 2001, con los incrementos que fueron incorporados en la reforma constitucional y con los ajustes respectivos en razón de la información actualizada.

Durante el primer año todas las entidades territoriales recibirán en términos reales el costo de la prestación del servicio educativo en su territorio de la vigencia inmediatamente anterior sufragado con sus respectivas fuentes de financiación. A partir del segundo año de transición, los recursos en términos reales, llegarán a los distritos, municipios certificados y departamentos sin perjuicio de que los recursos de calidad sean girados directamente a todos los municipios.

Una vez culmine este período, quedarán establecidas las plantas de personal definitivas por municipio, lo cual exige que durante la transición se hagan los traslados de cargos y de personal docente y administrativo necesarios para atender la matrícula actual y la población por atender en cada entidad territorial, según las relaciones técnicas que establezca la Nación.

Teniendo en cuenta que las rigideces que actualmente existen para la organización de las plantas son una fuente de inequidad, esta propuesta de reforma prevé que durante la transición las plantas de cargos y los nombramientos (no los empleos) tengan carácter temporal y establece que en adelante dichos traslados se sustenten en los criterios técnicos definidos por la Nación.

4. Sector salud

El actual esquema de gestión descentralizada del sector salud presenta problemas que comprometen el cumplimiento de las metas definidas para la población en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

El objetivo de la reforma propuesta es clarificar las competencias y responsabilidades de cada entidad territorial y asignar los recursos con criterios verificables de eficiencia y equidad, que permitan aplicar mecanismos de reconocimiento o castigo de acuerdo con la gestión.

Los problemas que demandan ajuste

• *Duplicidad de competencia entre entidades territoriales*

La Ley 60 de 1993 delegó en las entidades territoriales responsabilidades en salud que compiten entre sí, afectando las ventajas propias de la especialización. Adicionalmente, se dificultó la transición hacia el nuevo sistema de salud contenido en el SGSSS, que fue creado por la Ley 100 de ese mismo año.

Esta convivencia simultánea entre las dos leyes ha propiciado que las entidades territoriales, en el desarrollo del régimen subsidiado de seguridad social en salud, hagan las veces de financiadores del aseguramiento de la población pobre, prestadores de servicios de salud a través de los hospitales públicos, partícipes de la regulación y la vigilancia de los mercados, y en algunos casos, incluso ofrezcan seguros de salud a través de Entidades Promotoras de Salud (EPS) y Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS) de su propiedad.

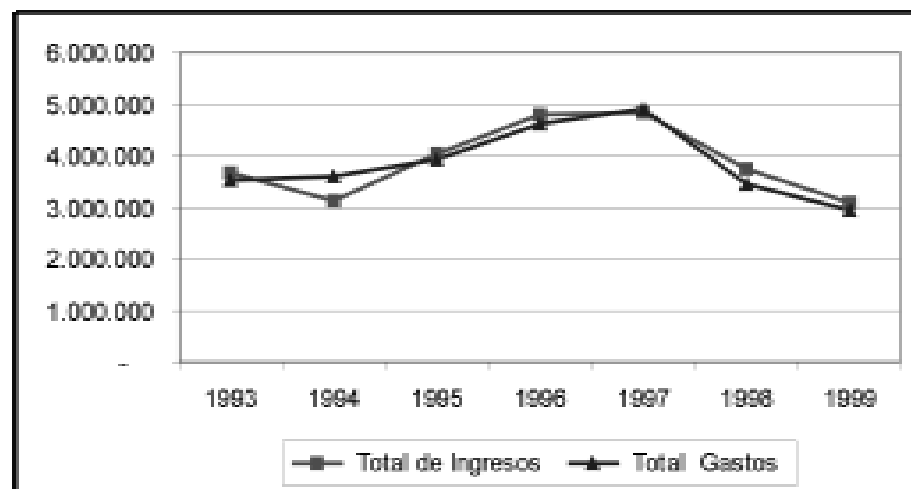
De esta manera hoy se les exige a las entidades territoriales que reorienten sus transferencias y recursos propios hacia el aseguramiento de la población pobre, al igual que se les faculta para que con esos recursos financien los hospitales públicos de su propiedad.

Como resultado, el proceso de transformación de recursos necesarios para afiliar a la población pobre al régimen subsidiado ha sido lento e insuficiente. Para 1997 el monto de recursos destinados al aseguramiento representaba el 26% del monto total disponible para financiar estos subsidios con recursos de transferencias. En 1998 esta cifra alcanzó el 22% y en 1999 el 27%. Por otra parte, los recursos públicos asignados a los hospitales en 1994 excedían en 8% del monto exigido por la Ley 100, mientras que en 1998 lo hacían en 128%.

Entonces, honorables Congresistas, lo que enfrentamos es un dilema claro: un proceso de aseguramiento que, por no haberse concluido, afecta gravemente la salud financiera de la red pública hospitalaria, combinada en los últimos años con una transformación de recursos que no se traduce en aumentos de cobertura de la población asegurada, y que por eso desde la perspectiva de los entes territoriales se percibe como un desfinanciamiento adicional de los hospitales.

El conflicto se ha traducido en que los hospitales públicos hoy reciben mensajes contradictorios. De esta manera, se afecta su desempeño al punto que es difícil distinguir aquellos que realmente presentan déficit de los que sencillamente procuran captar recursos para defender una financiación independiente de su desempeño.

GRAFICO NUMERO 8
Ingresos y gastos red hospitalaria pública 1993-1999
Millones \$ 1999



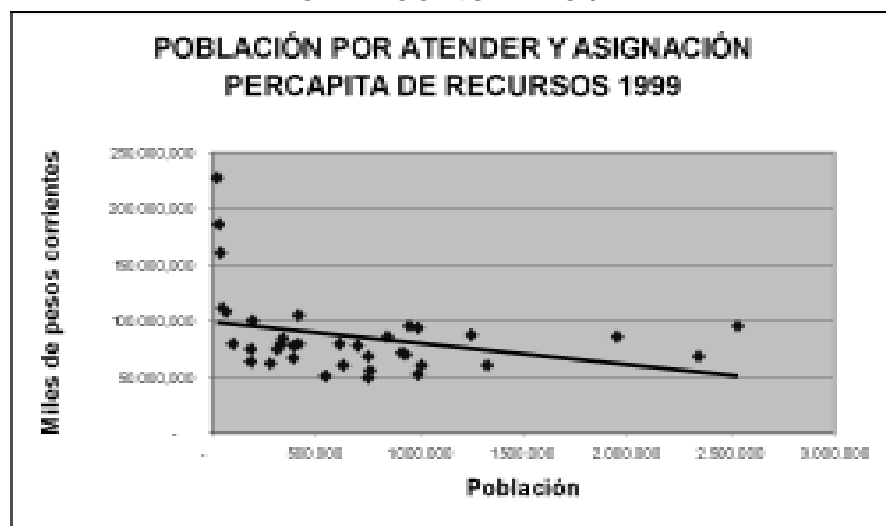
Fuente: Ministerio de Salud. Ejecuciones presupuestales hospitales públicos 1993-1999.

• Inequidad e ineficiencia en la asignación y distribución de recursos

La actual asignación de recursos es compleja: aunque toma en cuenta la población atendida en salud en cada departamento, asigna recursos primero en forma territorial y luego en forma sectorial y lo hace de acuerdo con un porcentaje definido, es decir, en forma independiente del gasto, de la eficiencia sectorial y de la población atendida territorialmente.

Los criterios de distribución de recursos que se aplican actualmente privilegian el gasto institucional sobre el gasto necesario para atender las necesidades en salud de la población. En consecuencia se observa una inequidad significativa entre entes territoriales que enfrentan una demanda comparable de servicios de salud y reciben montos de recursos de transferencias disímiles.

GRAFICO NUMERO 9



Fuente: DNP-DS-SS.

Adicionalmente, hoy no son reconocidos los esfuerzos realizados con recursos propios por algunas entidades territoriales, tanto para ampliar la afiliación de la población pobre al régimen contributivo, como para realizar ajustes significativos en los costos y en la organización eficiente de la oferta pública.

• Ineficiencia en la gestión de la oferta pública hospitalaria

Con la descentralización de la oferta pública por niveles a cargo de departamentos, distritos y municipios, se ha dado un proceso desordenado de expansión con notables sobrecostos, fundamentado en un manejo inadecuado de la autonomía territorial e institucional.

El resultado más sobresaliente de este proceso es el incremento de los costos fijos asociados al valor de sus nóminas. Este incremento se torna aún más crítico cuando se aprecia que los hospitales muestran una alta dependencia en su financiamiento de los recursos de transferencias, mientras que su capacidad para vender servicios y recuperar cartera es baja.

Los hospitales públicos no han logrado convertirse en entidades autosostenibles y más bien lo que se observa es un proceso incompleto, lento y desarticulado, habiendo generado gastos aún más inflexibles producto del

crecimiento de sus plantas y de sus costos laborales. Basta mencionar que su promedio anual supera en cerca de 8 puntos los factores salariales promedio del sector privado (Ver cuadro). Esto ha incidido directamente en su capacidad para autofinanciar sus gastos por venta de servicios, en la baja transformación de recursos de oferta a demanda y en el freno que ha sufrido el aseguramiento, principalmente a partir del año 2000.

CUADRO NUMERO 5

CUADRO 1. Factores y beneficios Laborales en la oferta pública y privada	Hospital público	Hospital privado
Factores/Beneficios laborales		
Sueldos 12.00	12.00	
Prestaciones 7.68	3.89	
Otros - Convencionales	3.05	0.00
Aportes patronales	3.33	2.73
Parafiscales 1.53	1.30	
Total asignaciones básicas al año	27.6	19.9

Fuente: Cálculos Ministerio de Salud – Programa de Mejoramiento a partir del Proyecto de Adecuación Institucional de Hospitales de nivel II y III.

Lo que efectivamente ha sucedido es un proceso desordenado de inversión en el sector prestador de servicios de tal forma que se presentan excesos de capacidad instalada en algunos niveles de atención, mientras que en otros existen déficit.

Al analizar los ingresos y gastos totales de los hospitales públicos, se puede ver la existencia de un balance estable de financiamiento. Dicha situación es resultado de un incremento de las transferencias de recursos públicos asignados a estas instituciones. Es importante señalar que la información disponible muestra que el problema financiero de la red hospitalaria no es consecuencia de la falta de recursos, sino de otro tipo de causas que es necesario explorar. Sobresalen el monto de la cartera y el crecimiento de los costos asociados a la nómina.

Dada la necesidad de intervenir sobre los problemas estructurales evidenciados en los hospitales públicos, en 1999 se asignaron recursos por 146.288 millones de pesos para financiar un proceso de ajuste y reestructuración hospitalaria que benefició a 26 instituciones de segundo y tercer nivel. Este programa tuvo como objetivo ajustar la estructura de costos y redistribuir los recursos asignados para mejorar los niveles de productividad de las entidades.

El proyecto tuvo resultados positivos. Se disminuyeron cargos de las plantas de personal, alcanzando un nivel del 31% con una supresión de 4.754 cargos y el retiro efectivo de 3.880 empleados, con un costo de \$137.655 millones. Lo anterior permitió una reducción del 30% de los gastos en personal. Es decir, un ahorro anual de \$104.000 millones.

Sin embargo, a través de la ejecución del proyecto en mención, se evidenció que la mejor estrategia para solucionar los problemas estructurales de los hospitales públicos era abordar dicha situación desde una perspectiva más amplia, es decir, es necesario transformar el esquema de organización de los hospitales públicos de manera integrada en redes por grupos georreferenciados de instituciones.

Adicionalmente es necesario diseñar una política hacia la prestación de servicios que garantice un uso eficiente de los recursos públicos y privados disponibles para financiar la atención de salud de la población.

• Deficiencias en la gestión descentralizada en salud pública

Ligado en parte a los problemas anteriormente señalados, se empiezan a evidenciar dificultades en los resultados de la gestión en salud pública, que se financia de manera importante con recursos que manejan las entidades territoriales. Se destacan los descensos en las coberturas de vacunación y otros programas de prevención, que exigen un replanteamiento en las competencias de los entes territoriales para garantizar el logro de metas en salud pública y las responsabilidades específicas de cada ente territorial.

Aspectos que contempla la reforma

La nueva orientación que contempla el proyecto de reforma, se traduce en las siguientes modificaciones:

1. La armonización de los criterios de distribución de la nueva participación territorial para el sector salud definida en el Acto legislativo 01 de 2001 entre departamentos, distritos y municipios, de acuerdo con las competencias específicamente asignadas a cada uno, principalmente en lo referente al aseguramiento de la población pobre, la gestión en salud pública y la transformación, racionalización y consolidación de la oferta pública integrada en redes regionales y departamentales.

2. Organización de un esquema de fuentes y usos para el sector salud que tome en cuenta, según las competencias asignadas, los recursos para el financiamiento de las mismas a partir de las fuentes existentes.

3. La priorización de la asignación de los recursos hacia el logro de los objetivos y metas de política contemplados en la Ley 100 de 1993, esto es: la ampliación del aseguramiento a cargo del municipio, la transformación y organización de la red de los hospitales públicos a cargo de los departamentos y el mantenimiento y mejoramiento de la gestión en salud pública a cargo principalmente de los municipios.

Modificaciones en las competencias de Salud

Nivel nacional

1. *Formulación de políticas:* Dadas las modificaciones señaladas, el nivel nacional en cabeza del Ministerio de Salud, deberá avanzar en la orientación consistente de las políticas macro del sector, su implementación, seguimiento, evaluación y ajuste. Se tendrían como áreas fundamentales:

- El desarrollo de una política de prestación de servicios de salud que permita organizar y reestructurar la red pública de servicios de salud, regular de manera eficaz el desarrollo de la oferta pública y privada y planificar y regular la inversión en infraestructura y tecnología del sector.

- La política de salud pública que permita el fortalecimiento de la gestión y vigilancia en salud pública, tomado como referencia el marco institucional del SGSSS.

- La consolidación y sostenibilidad financiera del aseguramiento en salud.

2. *Vigilancia y control de los flujos de recursos:* Competencia que, a cargo de la Contraloría General de la República, permita un seguimiento y control efectivo que se refleje en la transparencia del sistema frente a sus fuentes, flujos y usos.

3. *Organización y seguimiento de los flujos y recursos de acuerdo con los usos:* Complementaria a la competencia anterior, pero orientada a una mayor transparencia y simplificación del esquema de fuentes y usos, que permita a su vez vigilar el desempeño de cada ente territorial en torno de las funciones asignadas.

4. *Vigilancia y control del aseguramiento y la prestación de servicios:* Como objetivo fundamental de la Superintendencia Nacional de Salud, con miras a velar por la preservación de las condiciones necesarias para la operación de los agentes dentro del SGSSS, que garantice el acceso, la calidad en la atención y proteja los derechos de los usuarios del sistema.

Nivel departamental

1. *Ejecución de la política de prestación de servicios de salud formulada por la Nación:* Fundamentalmente en lo referente a la organización y transformación de los hospitales públicos y su articulación en red, la coordinación de la red de referencia y contrarreferencia y la planificación del desarrollo físico y tecnológico de la oferta pública y privada en su territorio.

2. *Vigilancia y control de la contratación del aseguramiento:* En cuanto al seguimiento a la contratación efectuada por los municipios con las aseguradoras, respetando los criterios de libre elección de los usuarios y el cumplimiento de los compromisos contractuales de manera que refuerce las garantías para los usuarios del sistema; en la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos por la Nación para las aseguradoras contratadas y en la asesoría a los municipios en esta área.

3. *Vigilancia y control de la oferta de servicios:* Aplicando los criterios definidos en la política de prestación de servicios y la normatividad vigente, en cuanto al registro de prestadores de servicios de salud, la verificación del cumplimiento de requisitos esenciales y la calidad en el servicio.

Nivel municipal

Asumiendo que los distritos compartirían las funciones del nivel municipal y departamental, las competencias contempladas abarcan:

1. *Aseguramiento de la población al régimen subsidiado y contributivo:* En cuanto al primero de estos regímenes, involucra la contratación del aseguramiento con las aseguradoras autorizadas, buscando contratar con aquellas que ofrezcan en el municipio y en la región las mejores condiciones de acceso, oportunidad y calidad en la prestación de los servicios y facilitando la transparencia del proceso de libre elección de la población que ingresa al sistema, o cambia de acuerdo con su criterio de elección.

En el régimen contributivo, deberán fortalecer los procesos de afiliación de la población con capacidad de pago y contribuir a disminuir los niveles de evasión y elusión de aportes. Igualmente, tendrán a su cargo velar por la garantía en la prestación de los servicios a los afiliados y beneficiarios del sistema, tomando decisiones que protejan los derechos de los usuarios.

2. *Identificación y selección de beneficiarios:* En la aplicación del instrumento de identificación de aquellos colombianos sin capacidad de pago, así como en la selección de los beneficiarios del subsidio a la demanda. Además, la administración y actualización del sistema de información requeridos para tal fin.

Salud pública

En salud pública, dada la necesaria integración y complementariedad de funciones y procesos, se tendrán competencias asignadas por nivel territorial de acuerdo con los requerimientos de capacidad técnica y operativa, algunos de los cuales deberán ser fortalecidos progresivamente.

1. Nivel nacional

- *Diseñar los programas nacionales de salud pública que defina el Ministerio de Salud como prioritarios:* Deberá tomar en cuenta las prioridades en cuanto a la relevancia de los problemas de salud pública de acuerdo con la carga de enfermedad y la consolidación de acciones en aquellas áreas ya intervenidas. Esto implica tomar en cuenta en el diseño de los programas de salud pública el nivel de competencias asignado a los entes territoriales y los planes de beneficios contemplados en el SGSSS.

- *Definir metas nacionales y municipales en salud pública:* Teniendo en el municipio la ejecución de las acciones en salud pública contempladas en los programas nacionales, las intervenciones de promoción a la salud; la vigilancia en salud pública en sus componentes epidemiológico, socio-demográfico y de servicios de salud y la administración de los riesgos en salud pública.

- Participar en la vigilancia en salud pública siendo el nivel superior de referencia que consolida información, la analiza y retroalimenta a los demás niveles territoriales.

2. Nivel departamental

- Vigilar y controlar la ejecución de las acciones en salud pública en los municipios.

- Operar como nivel de referencia para los municipios en los procesos de laboratorio de salud pública y vigilancia en salud pública.

- Evaluar y prestar asistencia técnica a los municipios en el diseño, elaboración y desarrollo de los Planes de Atención Básica.

- Ejecutar las acciones de control de factores de riesgo del ambiente en los municipios de categorías 4, 5 y 6 y corregimientos departamentales.

3. Nivel municipal

- Ejecución de los programas nacionales de salud pública de acuerdo con las metas asignadas.

- Realizar la vigilancia en salud pública en los aspectos epidemiológicos, sociodemográficos y de servicios de salud, con el apoyo y la asistencia técnica del departamento y la Nación.

- Diseñar y ejecutar el Plan de Atención Básica.

- Coordinar las acciones de promoción y prevención de carácter sectorial e intersectorial.

La distribución de los recursos

En cuanto a la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para salud, la reforma busca contribuir a mejorar el esquema de fuentes y usos del sector y su flujo, haciendo entrega directa del recurso al ente territorial que lo ejecuta de acuerdo con la destinación

específica para cada uso (componentes de aseguramiento, salud pública y oferta).

Así mismo, genera incentivos claros para premiar la gestión en función del logro y avance en las metas sectoriales (particularmente la ampliación de coberturas en el régimen subsidiado y metas en salud pública) y mejora la distribución de recursos sobre criterios de *equidad*.

• **Mejoramiento del esquema de fuentes y usos del sector y su flujo**

Con la reforma se distribuye la participación para el sector salud en tres componentes (aseguramiento, salud pública y oferta), tomando como base el gasto causado para cada uno en la última vigencia disponible.

La distribución de los recursos de cada componente entre los entes que tienen a cargo la competencia, se efectúa de la siguiente manera:

a) **Aseguramiento: Distribución sobre criterios de población atendida, población por atender y equidad**

Los recursos se distribuirán para continuidad y ampliación de coberturas del régimen subsidiado. El monto para continuidad se estima a partir de los recursos destinados en la vigencia anterior y actualizados por la inflación causada. El monto para ampliación de cobertura resulta del crecimiento real del total de la participación de destinación específica para el sector salud. La destinación de estos recursos para ampliación de cobertura se mantendrá como mínimo por un período de 4 años, tiempo en el cual se evaluará la asignación posterior que pueda llegar a dárseles.

La distribución del monto para *continuidad* de coberturas se hará a través de una asignación *per capita* por la población afiliada (atendida).

La distribución del monto para *ampliación* de coberturas se hará a través de una asignación *per capita* distribuida por *equidad*, cuya finalidad es compensar el déficit en la cobertura en aseguramiento en cada municipio o distrito, de acuerdo con el tamaño de su población pobre aún sin asegurar (por atender);

b) **Oferta: Distribución sobre criterios de población por atender y accesibilidad a los servicios de salud**

La distribución se hará a través de una asignación *per capita* por la población a atender ajustada por el factor de accesibilidad (dispersión poblacional medida al dividir la extensión en kilómetros cuadrados de cada distrito, municipio y corregimiento entre su población);

c) **Salud Pública: Distribución sobre criterios de equidad, población potencial a atender y eficiencia administrativa**

Los recursos se distribuirán porcentualmente entre los tres criterios y cada uno de estos montos se distribuye a nivel municipal, de manera que los recursos distribuidos a los departamentos correspondan al 45% de los de aquellos municipios de categorías 4, 5 y 6 en su jurisdicción.

• **Incentivos:**

La asignación año a año para los componentes de aseguramiento y salud pública va atado a logros en las metas de cobertura y gestión en estas áreas.

Por su parte, la gestión en la organización y adecuación de la oferta pública permitirá una prestación de los servicios de salud de manera eficiente que liberará recursos del sistema general de participaciones y recursos propios del sector salud de los entes territoriales, que se podrán destinar a financiar otras necesidades en materia de salud.

• **Distribución de recursos con criterio de equidad:**

La distribución de los recursos de cada componente rompe el esquema histórico de asignación y lo define en función de las necesidades y de la capacidad para generar recursos para obtener logro en las metas, mediante asignaciones *per capita* definidas para cada componente.

Transición

Se prevé un período de transición de 3 años para la aplicación plena de las fórmulas de distribución de recursos y para disponer de la información necesaria para la aplicación permanente de los criterios de distribución.

Durante la transición, los recursos producto del crecimiento adicional a la inflación, del Sistema General de Participaciones en Salud en cada una de esas vigencias, serán destinados a financiar la nueva afiliación al régimen subsidiado de la población por atender.

Los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud para afiliación al régimen subsidiado en el año 2002, se liquidarán tomando la participación del Situado Fiscal, la Participación Municipal en los Ingresos Corrientes de la Nación y las rentas cedidas en el total de las transferencias ordenadas por la Constitución para el sector salud, asignadas para financiar el régimen subsidiado en la última vigencia disponible.

Las rentas cedidas que se usaron para la afiliación al régimen subsidiado en el 2001, solo podrán financiar los servicios de salud a cargo del departamento.

Otras disposiciones

La ley define que los servicios de salud se prestarán mediante redes de instituciones prestadoras de servicios de salud que integran entidades públicas y privadas.

Las entidades territoriales deberán organizar un fondo de salud que se manejará como una cuenta especial de su presupuesto, sin unidad de caja con las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar con precisión el origen y destinación los recursos de cada fuente.

Para el giro de la participación de salud, el Programa Anual de Caja se hará sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la Ley de Presupuesto. Estos giros se efectuarán en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia y serán transferidos a los fondos de salud respectivos.

Ventajas

Conviene finalmente destacar las ventajas que el presente proyecto de Ley trae al sector salud, dentro del alcance y ámbito que regula:

• Los recursos del sector salud se separan en su cálculo y distribución, con lo que se corrigen las fallas por las que el esfuerzo en eficiencia del sector salud, era capitalizado por educación o por otros sectores.

• La asignación de recursos se hace en función de las competencias específicamente asignadas:

- Aseguramiento al régimen subsidiado.
- Atención de la población pobre no asegurada.
- Salud Pública.

• El giro de los recursos se hace directo al ente territorial que lo ejecuta en función de sus competencias.

• Contribuye a la simplificación del esquema de fuentes y usos del sector salud.

• La asignación de recursos año a año premia la gestión eficiente y reconoce las diferencias por equidad:

- A los municipios y distritos, en función de la ampliación de sus coberturas en el régimen subsidiado y metas en salud pública.
- A los departamentos y distritos, la eficiencia de la gestión de la oferta hospitalaria pública, les permitirá asignar recursos para financiar otras necesidades del sector salud de su competencia.

• La reforma sienta las bases para la organización e integración eficiente de la oferta pública hospitalaria en redes y el establecimiento de mecanismos reguladores del mercado de prestación de servicios de salud: política de prestación de servicios de salud.

5. La participación de propósito general

El último componente del Sistema General de Participaciones corresponde a la Participación de Propósito General (PPG), una vez asegurados los recursos de salud y educación en las participaciones correspondientes, la Participación de propósito general estará orientada a contribuir a la financiación de todos aquellos otros sectores de competencia de los municipios.

5.1 *Competencias en otros sectores:*

a) **Problemas en competencias:**

La estrategia de la descentralización en Colombia, esta fundada en principios que pretenden hacer más eficiente el Estado, para responder a las necesidades de la población de acuerdo con sus preferencias. Así el esquema de descentralización previsto por la Constitución, ha asignado

una autonomía política, administrativa y fiscal a las entidades territoriales, limitada en el marco de la Constitución y la ley, por ser este un país considerado como una república unitaria descentralizada. Lo anterior, ha incidido en la búsqueda de un punto de equilibrio, en el cual se garantice una efectiva autonomía, enmarcada en el principio de atención de una serie de servicios básicos a la comunidad.

El modelo vigente ha permitido que en el caso de las decisiones sobre la asignación del gasto, además de las duplicidades en competencias que se han detectado entre niveles y que en cierta medida condicionan la eficiencia, la asignación de transferencias hacia los entes subnacionales ha sido condicionada a los límites de destinación territorial en la asignación de recursos, en cuyo marco las autoridades territoriales pueden definir el cubrimiento de las necesidades mínimas de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos, que lo eligen conforme a su programa de gobierno. Este marco establecido inicialmente a partir de la Constitución y la Ley 60 de 1993, ha sido afectado con las modificaciones sectoriales, que involucran a las entidades locales y les asignan más responsabilidades con los mismos recursos.

Por lo tanto, hoy las competencias locales, son una colcha de retazos, cuyo punto de partida es la Ley 60 de 1993, sobre la cual, las diferentes normas sectoriales ha ido agregando competencias, con los mismos recursos, lo cual finalmente influye en una deficiente gestión por la dispersión normativa, situación que se agudiza por la duplicidad de acciones que reducen la eficiencia en la ejecución de los recursos;

b) Propuesta en materia de competencias municipales en otros sectores:

El proyecto de reforma de la Ley 60 de 1993, integra en forma armónica las diferentes competencias sectoriales, especialmente, las asignadas al nivel local como ente ejecutor por excelencia, en cuanto a: Servicios Públicos acorde con la Ley 142 de 1994, en saneamiento básico, en vivienda conforme a las Leyes 3ª de 1991 y 546 de 1999, en el sector agropecuario acorde con la Ley 607 de 2000, en materia de transporte conforme a la Ley 105 de 1993, en materia ambiental, de acuerdo con la Ley 99 de 1994, en cuanto a centros de reclusión conforme a la Ley 65 de 1993, en materia de deporte y recreación acorde a la Ley 181 de 1995, en deporte conforme a la Ley 397 de 1997, en prevención y atención de desastres conforme al Decreto 919 de 1989, en apoyo a la juventud de acuerdo con la Ley 375 de 1997, en orden público y seguridad acorde a lo dispuesto por la Ley 4ª de 1991 y otras como atención a grupos vulnerables, equipamiento municipal, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional, articulado con los procesos de ajuste fiscal desarrollados actualmente a raíz de la Ley 617 de 2000, desarrollo comunitario y justicia.

Como se observa estas competencias no son nuevas, se fundamentan especialmente en la necesidad de crear condiciones para lograr el bienestar de la población, fortaleciendo el capital humano y el capital físico requerido para la generación del desarrollo local, sin embargo, el municipio no ha tenido instrumentos de intervención claros que permitan articular estos elementos con el desarrollo económico local.

En consecuencia, se asignan competencias para que el municipio actúe directamente como promotor del desarrollo, mediante la identificación y potenciación de las ventajas competitivas y comparativas del municipio provenientes de sus características económicas, ambientales y sociales. A través de la identificación de sectores y cadenas productivos, del estímulo a la creación de empresas competitivas; y apoyos como capacitación, acceso a nuevas tecnologías y asistencia técnica, dirigidos a las organizaciones productivas del municipio, tales como asociaciones de productores y/o campesinos, entre otros.

5.2 Destinación de los recursos

a) Problemática:

En este sentido, conforme al Acto legislativo número 1 de 1995 y la Ley 60 de 1993, del total de los recursos de la Participación municipal en los ingresos Corrientes de la Nación –PICN, asignada y programada en la vigencia, los municipios pueden utilizar un porcentaje de libre destinación, establecido para inversión y otros gastos, dependiendo de la categoría, que corresponde del 2000 en adelante al 15% para municipios de categorías 4ª, 5ª o 6ª. El porcentaje restante, y el 100% de los recursos en los municipios de categorías, Especial, 1ª, 2ª y 3ª, constituyen la forzosa inversión que debe invertirse en los términos de la Ley 60 de 1993, así:

- 30% para educación.
- 25% para salud, de los cuales 15 puntos porcentuales son para régimen subsidiado.
- 20% para agua potable y saneamiento básico.
- 5%, para educación física, recreación, deporte y aprovechamiento del tiempo libre, del cual, mínimo 2 puntos porcentuales (el 40% del 5%) se destinan a cultura, según lo establecido por la Ley 397 de 1997, artículo 25.
- 20% para Libre inversión, en los sectores contemplados en la Ley 60 de 1993 (artículo 21) y ampliados por el Decreto 1841 de 1997, tales como: los mencionados anteriormente, vivienda, prevención y atención de desastres, protección del ciudadano, infraestructura vial, atención a grupos vulnerables, justicia, sector agrario, subsidios población pobre, grupos de población vulnerable, desarrollo institucional, equipamiento municipal, electrificación y pago de deuda en inversión física de los sectores anteriores y aquellos ampliados por el Conpes Social.

Así, a este 20% para otros sectores se han ido agregando nuevos sectores de inversión social, por iniciativa de la Federación Colombiana de Municipios aprobados por el Conpes Social, convirtiéndose en el único instrumento de la Ley 60 de 1993, para flexibilizar la utilización de los recursos y sobre todo para adecuarla a los cambios y necesidades propias del proceso de descentralización y de desarrollo social.

De esta manera, se han agregado sectores como desarrollo comunitario, equipamiento municipal, pago del servicio de la deuda en infraestructura vial y otros sectores, elaboración del Plan de desarrollo, de planes sectoriales y del Plan de Ordenamiento Territorial solo para el primer año de gobierno, así como la reciente aprobación dentro del sector de desarrollo territorial de los programas de ajuste fiscal territorial impulsados por la Ley 617 de 2000. En consecuencia, la ley es inflexible ante las necesidades y coyunturas territoriales y sectoriales.

Lo anterior se hace más restrictivo cuando el cumplimiento de los porcentajes sectoriales está atado a las actividades específicamente determinadas en cada sector por el artículo 22 de la Ley 60 de 1993, así la utilización de los recursos está sujeta a una determinada actividad no a un proyecto integral de inversión o a una competencia específica.

Igualmente los municipios deben cumplir con un porcentaje de inversión mínima rural equivalente a la proporción de la población en dicha área de tal manera que cuando este porcentaje supere el 40% deberá destinar 10 puntos porcentuales más, de tal forma que se pretende favorecer la inversión rural que en todo caso ha sido considerada como la más desprotegida y con mayor nivel de necesidades insatisfechas.

Es así como, en diferentes oportunidades se ha criticado el actual proceso por el limitado margen de autonomía que tienen las entidades territoriales;

b) Propuesta en el proyecto:

El desarrollo legal propuesto en el presente proyecto, tiene como objetivo fundamental ampliar el margen de autonomía de las entidades territoriales, respecto al uso de estos recursos y garantizar el desarrollo de las competencias territoriales en otros sectores. En este sentido se propone lo siguiente:

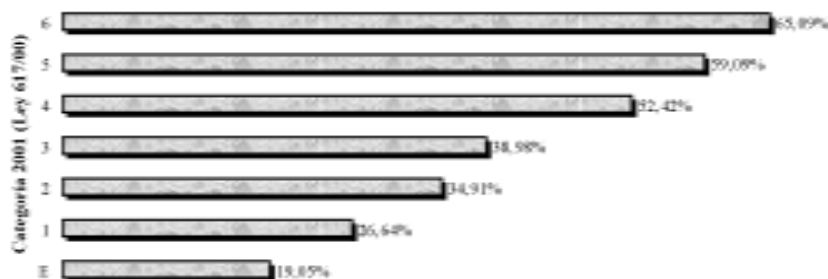
En primer lugar, al constituirse este proyecto en el desarrollo del Acto legislativo número 1 de 2001, se da continuidad al porcentaje de libre asignación establecido para inversión u otros gastos, establecido en el Acto legislativo número 1 de 1995, de tal forma que los municipios en categorías, 4ª, 5ª y 6ª, es decir aquellos con menor población e ingresos, puedan utilizar recursos de la Participación de propósito general para sufragar entre otros sus gastos de funcionamiento. Dicho porcentaje corresponde al 15% de la participación en los ingresos Corrientes de la Nación y bajo el régimen propuesto con el acto legislativo sería equivalente al 28% de los recursos de la Participación de propósito general (Ver gráfico 10).

Lo anterior se justifica considerando que hay municipios que por su capacidad fiscal no tienen posibilidades de obtener fuentes alternas de financiamiento y en consecuencia, incluso para financiar su funcionamiento mínimo requieren de recursos de la Nación, debido a que su capacidad de obtener recursos propios está limitada por la baja capacidad económica de los ciudadanos, así se observa en el gráfico número 2 que

en 1999 los municipios con menores ingresos y baja población, es decir los de 4ª, 5ª y 6ª categoría, presentan los mayores niveles de dependencia de las transferencias, por ejemplo, en promedio un 65% de los ingresos totales municipales son de la Participación en los ingresos corrientes de la Nación, para los municipios de 6ª categoría.

GRAFICO NUMERO 10

Dependencia promedio municipal de la transferencia de la Nación 1999 (PICN asignada/intereses totales)



*Fuente: Cálculos DNP, con base en 892 reportes de ejecución presupuestal municipal.

Dado lo anterior, en la propuesta de modificación a la Ley 60 de 1993, se retoma lo dispuesto en el Acto legislativo número 1 de 2001, de tal manera que del 100% de lo asignado a los municipios de categorías Especial 1ª, 2ª y 3ª y del resto de los recursos de la participación de propósito general (una vez descontado el 28% de libre asignación) los municipios y distritos deberán destinar estos recursos a actividades de inversión pero en desarrollo de sus competencias.

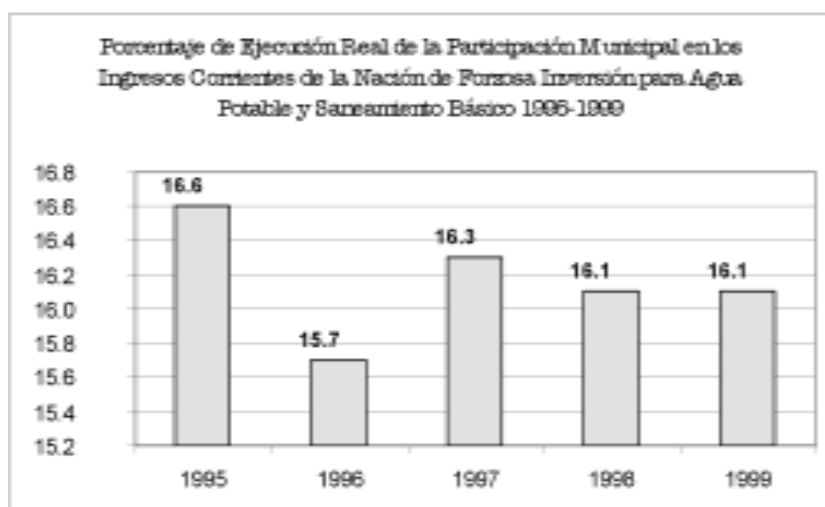
Es decir, se eliminan las actividades específicas de financiamiento, de tal forma que su ejecución dependerá esencialmente de que la utilización este enmarcada en el contexto de un proyecto o programa de inversión acorde con el plan de desarrollo para lograr los objetivos de la política local, determinado en forma autónoma por la autoridad local, quien tiene el mandato del pueblo y fue elegido mediante voto programático.

Esto implica que el proyecto de Ley pretende fortalecer al gobernante local, lo cual deberá acompañarse, tanto de un mayor control social, como de una mayor responsabilidad política y social de gobernante con sus electores. No obstante, se mantiene el principio de conservar su destino a inversión social pero en un marco más flexible, dado por las competencias asignadas en otros sectores.

De otra parte, la Constitución Política además de la educación y la salud, ha dado prioridad a los servicios públicos, como acueducto, alcantarillado y aseo, cuya garantía es competencia del municipio y que se constituye en elemento fundamental para mejorar las condiciones de vida de la población. Para el sector agua potable y saneamiento básico se propone que del total de los recursos, luego de descontar el 28% de libre asignación en los municipios de 4ª, 5ª o 6ª categoría, tanto como, del 100% de lo asignado a los demás municipios, destinar el 41% como mínimo para el desarrollo de las competencias de agua potable y saneamiento básico, de tal forma que el 59% restante será de libre inversión para que la entidad territorial, en forma autónoma, lo destine al desarrollo de sus competencias.

Aún cuando la ley ha dispuesto que el 20% de los recursos de la Participación municipal se destinan a financiar agua potable y saneamiento básico, conforme a la evaluación sobre la ejecución de los recursos en los últimos 5 años, se ha demostrado que realmente dirigen el 16.1% de la transferencia de forzosa inversión a cubrir dicho sector, como se observa en el gráfico número 11.

GRAFICO NUMERO 11



Fuente: DNP ejecuciones presupuestales municipales.

Teniendo en cuenta este comportamiento, conforme a la distribución aprobada por el Conpes Social 054 de 2001, hoy los municipios deberían destinar un 20% a financiar agua potable y saneamiento básico, equivalente aproximadamente a \$593 mil millones, sin embargo, si aplicáramos el 16.1% a dicha destinación, realmente los municipios destinarían aproximadamente \$477 mil millones.

Al retomar el concepto de la transferencia de propósito general establecido en el Acto legislativo número 1 de 2001, es decir, de los recursos transferidos hoy sin educación y salud, excluyendo el porcentaje de libre asignación establecido para los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, se observa que este monto ascendería a \$1.333 mil millones, así, sobre este valor, los \$593 mil millones (equivalente a una ejecución del 20%) para agua serían un 44%, en tanto que si se toman los \$477 mil millones sobre estos recursos, este valor sería equivalente al 36%. Por consiguiente, el promedio entre el 44% y 36%, es equivalente al 40.11%, por lo tanto, en el proyecto de reforma a la Ley 60 de 1993, se propone un porcentaje mínimo para agua del 41%, como se observa en el cuadro 6 y 7.

CUADRO NUMERO 6

Cálculo del porcentaje de inversión forzosa para agua potable y saneamiento básico

1. PICN 2001*	3.623.209.749.408
1.1 15% Libre MUN 4A, 5ª y 6ª	325.249.892.027
1.2 Forzosa PICN	3.297.959.857.381
1.2.1 Educación	989.387.957.214
1.2.2 Salud	824.489.964.3459
1.2.3 Agua potable 20%	659.591.971.476
Agua con el 16% de ejecución real**	530.971.537.038
1.2.4 Deporte cultura y otros	824.489.964.345
2. Participación de Propósito General Forzosa (sin educación, salud y 15% libre asignación) (1-1.2.1-1.2.2)	1.484.081.935.821
% de agua potable en relación con los recursos de la Participación de Propósito General hoy, sin educación y salud	44.44%
% de agua como ejecución real	35.78%
% Promedio	40.11%
Recursos para agua aplicando el 41.1%	608.473.593.687
Bolsa 2001 del Sistema General de Participaciones	10.962.000.000.000
5.5% de la bolsa 2001	602.910.000.000

* Supone el 100% de lo aprobado para la vigencia.

** Este cálculo se efectúa con un ejercicio de categorización municipal para la presente vigencia.

*** Conforme a las ejecuciones presupuestales municipales, realmente se ejecuta un 16.1% de los recursos de la transferencia en agua potable y saneamiento básico.

CUADRO NUMERO 7

Supuesto de la participación de propósito general calculada hoy

PPG (PICN – Educación y salud) 2001	1.809.331.827.849.04
28% libre PPG para MUN de 4, 5 y 6	322.761.400.860.79
Forzosa	1.486.570.426.988.25
41% de agua sobre PPG forzosa	609.493.875.065.18

Para flexibilizar este porcentaje, considerando la heterogeneidad territorial en cuanto al avance en la prestación de los servicios de agua potable y del saneamiento básico en las entidades territoriales, se ha incluido en el proyecto la posibilidad de disminuir el porcentaje forzoso para agua potable, conforme a la certificación que expida la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en el sentido que el municipio, presente coberturas reales superiores al noventa por ciento (90%) en acueducto y ochenta por ciento (80%) en alcantarillado.

Adicionalmente, en cuanto a la destinación de los recursos debe recordarse que la Ley 60 de 1993 y la Ley 358 de 1997, permitía que esta transferencia sirviera para apalancar recursos a través del crédito, de tal manera que en cada sector era posible financiar servicio de la deuda en

infraestructura física, en el desarrollo de las destinaciones establecidas en la Ley 60 de 1993, en consecuencia muchas entidades territoriales han comprometido parte de estos recursos mediante los contratos de empréstito, por lo cual, se incluye la posibilidad de cubrir con los recursos del Sistema General de Participaciones de Propósito General, el servicio de la deuda contraído con cargo a los recursos de la Participación Municipal en los Ingresos Corrientes de la Nación hasta diciembre del 2001. Igualmente, se propone que los municipios puedan pignorar estos recursos, siempre y cuando el crédito corresponda con la destinación establecida en la ley para la Participación de Propósito General.

5.3 Distribución de los recursos de propósito general:

a) Problemas en la distribución de la transferencia municipal actual:

La distribución de la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación, PICN, se realiza conforme a los criterios definidos en el artículo 357 de la Constitución Política y la Ley 60 de 1993, luego de un proceso de transición, del total de los recursos se procede a distribuir así:

a) Se descuentan las destinaciones específicas para:

- Los resguardos indígenas, asignada según la población de cada resguardo certificada por el DANE.

- Los municipios del Río Grande de la Magdalena, el 1.5%, según los kilómetros de ribera, certificados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC.

- Los municipios con población inferior a 50.000, el 5%, según los criterios de la fórmula;

b) El resto se distribuye de acuerdo con los siguientes criterios (fórmula):

- 40% por población con necesidades básicas insatisfechas (población por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, del municipio en relación con el total), según datos certificados por el DANE. Para los efectos de la fórmula, la población del municipio corresponde a la población total del municipio descontada en la población de los resguardos, dado que el resguardo recibe recursos según su población, como se mencionó anteriormente.

- 20% por Nivel Relativo de pobreza, medido en términos del NBI del municipio en relación con los demás.

- 22% por población. Medido en consideración a la población del municipio en relación con el total.

- 6% por eficiencia fiscal, media como la diferencia positiva entre los ingresos tributarios *per cápita* ejecutados por el municipio en dos vigencias fiscales. Según la información reportada por el municipio.

- 6% por eficiencia administrativa, entendida como la relación de los gastos de funcionamiento *per cápita* y el porcentaje de servicios públicos domiciliarios de 1993. Los primeros reportados por los municipios y el porcentaje de servicios públicos certificado por el DANE.

- 6% por progreso en calidad de vida: medida como la variación del NBI de los dos últimos censos.

Como se observa, todos los indicadores dependen de información certificada por el DANE, excepto el indicador de eficiencia fiscal, que se calcula teniendo en cuenta la información que envía directamente el municipio, al Departamento Nacional de Planeación, sobre la ejecución presupuestal de la vigencia anterior.

Como sabemos, datos como población, nivel relativo de pobreza y cobertura de servicios públicos domiciliarios, corresponden al último censo realizado en 1993 y conforme a él, el DANE realiza las respectivas proyecciones, sin embargo, esta información no puede actualizarse respecto a factores como desplazamiento forzado, puesto que ello dependería de la relación de un nuevo censo.

Dada la dependencia de la información censal, la fórmula no permite adecuarse a las necesidades y características de la realidad local, así por ejemplo la eficiencia administrativa, se trabaja con gastos de funcionamiento y población cubierta con servicios públicos de 1993, por lo cual, no es posible que este indicador realmente incentive la eficiencia administrativa.

El indicador de eficiencia fiscal es el criterio móvil dentro de la fórmula, a pesar de que premia la gestión fiscal de un municipio (En el 2001, ganaron por eficiencia fiscal los municipios que incrementaron sus ingresos tributarios en 1999, respecto a 1998), es un incentivo que evita la pereza fiscal permitiendo que un municipio incremente sus recursos.

Sin embargo, cuando se asignan recursos por eficiencia fiscal, los municipios pueden llegar a presentar un incremento de su participación superior al 100% respecto al año anterior, situación que no es sostenible para el año siguiente, lo que genera en una determinada vigencia una situación superavitaria que puede generar gastos que en la vigencia siguiente no serían sostenibles, mucho más cuando esta destinación se encuentra condicionada a los porcentajes de forzosa inversión.

Pero como se puede observar, además de las dificultades en la información utilizada para la distribución, la fórmula actual asigna: El 60% según la pobres, 22% según la población, 12% por eficiencia como incentivos y un 6% por progresos en calidad de vida, permite cumplir esencialmente con la función redistributiva hacia los más pobres, no obstante, el indicador de progreso en calidad de vida premia a un municipio que disminuya su nivel de pobreza, en consecuencia, se presenta un incentivo contradictorio frente al 60% distribuido por pobreza.

En consecuencia, los problemas de la fórmula actual, podrían sintetizarse como: bajo nivel de incentivos a la eficiencia, información estática y contradicción en el desarrollo de los objetivos de la fórmula;

b) Propuesta de distribución de la Participación de Propósito General

Se parte del lineamiento general aprobado en el Acto legislativo número 1 de 2001, esa disposición establece que la ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

a) Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad;

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

Conforme a lo anterior, la propuesta de distribución se proyecta en los siguientes términos:

a) Se incluye el 3.1% de los recursos de la Participación de Propósito General para los resguardos indígenas, con el fin de mantener los derechos de estos grupos beneficiarios de la transferencia, así, dicho porcentaje garantiza la proporción de recursos asignada actualmente, como se observa en el cuadro número 8.

CUADRO NUMERO 8

Asignación de resguardos indígenas

Recursos 2001	MONTO
Asignación actual *	55.233.583.924
PICN sin educación y salud hoy	2.96%
% de la PICN sin educación y salud hoy	1.864.565.411.784
Asignación propuesta	55.831.200.204
% sobre el 17% del Sistema General de Participaciones para propósito general luego de descontar el Fonpet	3.10%

*PICN 2001 total

De esta manera, la asignación de los recursos por resguardo será equivalente a la proporción de la población sobre el total de la población de los resguardos;

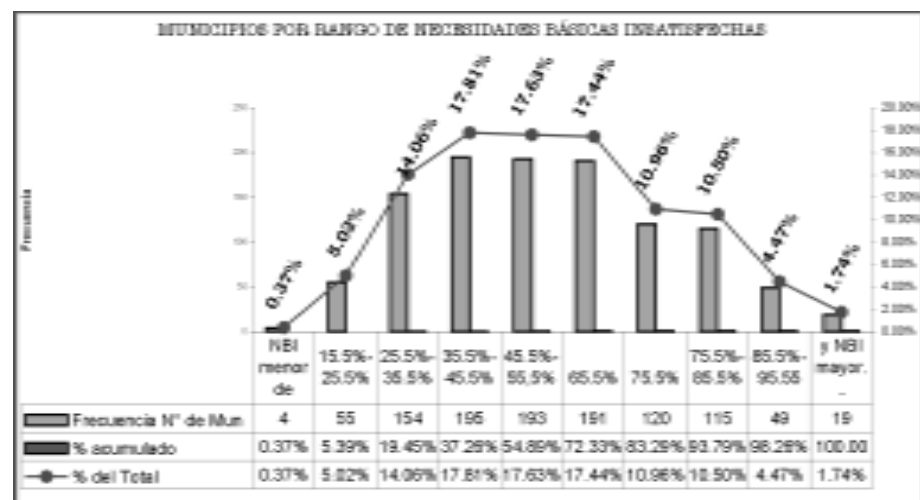
b) Retomando lo dispuesto por el artículo 331 de la Constitución Política, en cuanto a que la ley “definirá a favor de los municipios ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación que les corresponda en los Ingresos Corrientes de la Nación”, en la distribución se establece que el 0.5% de los recursos de la

Participación de Propósito General, será distribuida entre los municipios que posean ribera sobre el río Magdalena, en proporción a los kilómetros de ribera certificados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

2. En cuanto a los denominados criterios de fórmula, retomando lo dispuesto en el acto legislativo, se establece lo siguiente:

Sobre el criterio de pobreza relativa, al analizar el Índice de Necesidades básicas insatisfechas-NBI del país equivalente al 35.5%, (según el censo 1993), en comparación con el NBI municipal, se observa en el gráfico número 12 que de un total de 1.090 municipios y 4 distritos, el 80% poseen un indicador de NBI superior al 35.5%, es decir, dada la heterogeneidad municipal, de nuestro país, la pobreza sigue siendo un indicador predominante, en consecuencia se propone que la pobreza relativa tenga una mayor ponderación, equivalente al 40% de los recursos a distribuir, lo cual es consecuente con el objetivo redistributivo de un sistema intergubernamental de transferencias.

GRAFICO NUMERO 12

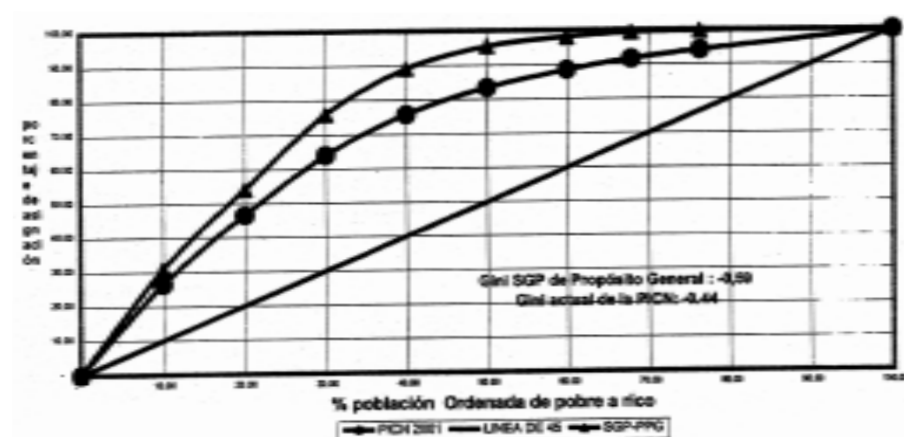


En este sentido, el proyecto propone realizar la distribución por municipio, tomando el total de los recursos por este concepto, por la proporción de NBI municipal, en relación con el NBI nacional, garantizando que efectivamente este indicador permita nivelar las condiciones de los municipios más pobres del país.

El efecto de la aplicación de este criterio respecto a la situación de actual, hace que estos recursos sean más redistributivos, puesto que el grado de concentración de los mismos, entre la población total ha disminuido del -0.44 al -0.59%, así hoy los recursos de la PICN sin educación y salud, se distribuyen de tal forma que el 40% de la población de los municipios más pobres recibió el 70% de los recursos, en tanto que, con la propuesta, este 40% recibiría el 90% de los recursos como se observa en gráfico número 13

GRAFICO NUMERO 13

Curva de Lorenz Indicador de Pobreza PICN 2001 vs SGP 2002



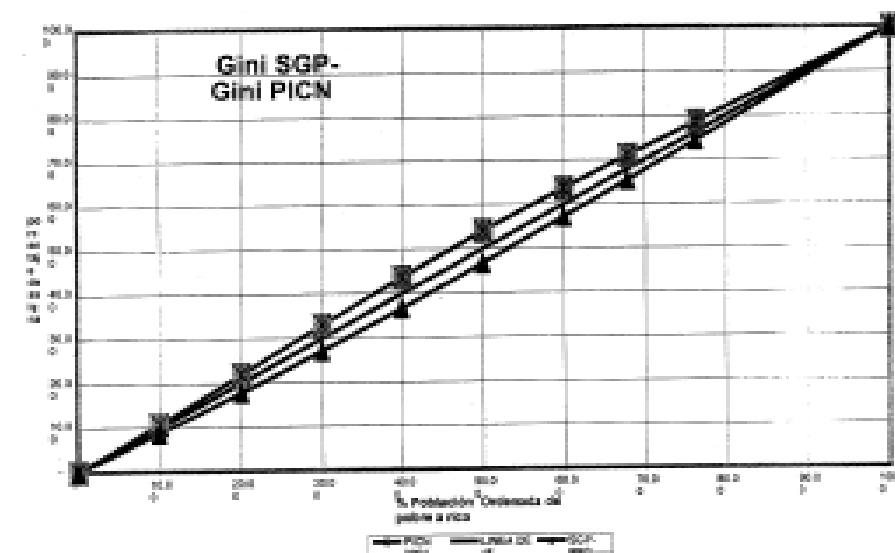
En segundo lugar, la transferencia tiene como objetivo lograr la equidad en la distribución, este propósito, puede ser desarrollado a partir del indicador de población, para distribuir de acuerdo a las necesidades de gasto por persona. Para lo cual, se propone una asignación equivalente al 30% de los recursos a distribuir, conforme a la proporción de la población urbana-rural en la población total, así, el 78% se encuentra en

la zona urbana y el 22% en la rural. En consecuencia se propone distribuir el 23.4% por población urbana y el 76.6% por población rural, manteniendo dicha proporción dentro del 30%, de tal forma que la asignación por municipio será equivalente a la proporción de la población urbana o rural, según el caso, respecto a la población total.

En términos de resultados el criterio de población propuesto, permitirá contribuir a una asignación que favorece a los municipios con mayor concentración poblacional, como se observa en el Gráfico número 14, lo anterior con el fin de garantizar los gastos de la inversión social (diferentes a educación y salud) por cada habitante, en consecuencia, por ejemplo, al 33% de la población en los municipios más ricos se les asigna actualmente el 30% de los recursos de propósito general, por efecto de los nuevos criterios recibirán el 35%, lo cual beneficiará a las grandes ciudades, con mayor concentración poblacional.

GRAFICO NUMERO 14

Curva de Lorenz Indicador de Población PICN 2001 vs SGP 2002



En cuanto a los indicadores de eficiencia, como lo menciona Eduardo Wiesner, entre otros estudiosos del tema, al referirse a las transferencias, “La tercera conclusión, ...se refiere a la importancia de los incentivos y a su papel central para estimular o premiar el desarrollo institucional de los recursos propios locales. Como bien lo señala Ocampo José Antonio (1998) “Un buen proceso de descentralización debe incluir un sistema de incentivos adecuados.”⁵, de allí se deriva la concepción de un proceso descentralizador sustentado en un sistema de transferencias intergubernamentales, que debe inducir a la eficiencia en la gestión local, para lograr avances en el desarrollo de las políticas públicas, respetando la autonomía territorial, por ello, se consideran incentivos los criterios de eficiencia fiscal y eficiencia administrativa, para los cuales se propone una ponderación del 30%, cada uno con un 15%.

En esencia los municipios deberán competir por los recursos distribuidos por eficiencia, demostrando una mejor gestión. Sin embargo, los indicadores propuestos con la información disponible a la fecha, como se observa en el gráfico, demuestran que estos incentivos, coinciden en promover una asignación para los municipios más pobres que se esfuerzan por mejorar sus recaudos y su gestión administrativa.

La eficiencia fiscal, deberá buscar que independientemente de acuerdo con su capacidad y potencial fiscal, las entidades territoriales realicen un esfuerzo por recaudar recursos propios, disminuyendo la dependencia de las transferencias, aumentando su nivel de gobernabilidad y aumentando la corresponsabilidad ciudadano-Estado, en el desarrollo de la inversión social.

Dado lo anterior, se ha propuesto distribuir los recursos de eficiencia fiscal a partir del recaudo de ingresos tributarios *per cápita*, medido en términos de la variación promedio de los últimos tres años, conforme al informe remitido por la entidad territorial, de tal manera que recibirán

⁵ Ocampo, José Antonio (1998), “Prólogo”, “La Descentralización de la Educación y la Salud: Un Análisis Comparativo de la Experiencia Latinoamericana”, Cepal, Santiago de Chile, agosto 1998.

recursos aquellos que hayan presentado una variación promedio positiva, es decir, se busca que durante los últimos años, pese a las fluctuaciones económicas, se observe un esfuerzo perdurable para mejorar su recaudo. Se toman los tres años, para evitar asignaciones muy altas que en la vigencia generen efectos positivos pero que al año siguiente pueden conducir a gastos deficitarios.

Para medir la eficiencia administrativa, se recurre en primera instancia a la información reportada anualmente por las entidades territoriales, para hacer de este indicador un incentivo acorde con la cambiante realidad local. Es así como, el proyecto propone medir este indicador a partir del esfuerzo que realiza la entidad territorial para liberar recursos de sus ingresos propios y dirigirlos al financiamiento de la inversión, en consecuencia, se toma la variación positiva de la inversión financiada con recursos propios (diferentes a regalías, transferencias, recursos del crédito) *per cápita* entre dos vigencias fiscales.

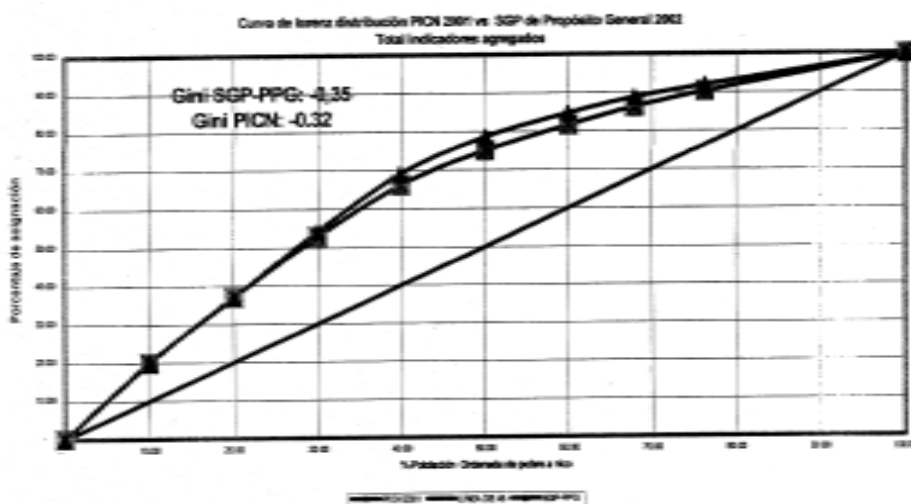
En conclusión, la asignación por fórmula se transformaría de la siguiente manera:

CUADRO NUMERO 9

Componente	Fórmula actual de la PICN			Fórmula propuesta de la PPG		
	Total compon. actual	Criterio	% de recursos	Total compon. prop.	Criterio propuesto	% de recursos
Pobreza	60.00%	Población pobre	40.00%	40.00%	Pobreza relativa	40.00%
		Nivel relativo de pobreza	20.00%			
Población	22.00%	Población	22.00%	30.00%	Población urbana	23.40%
					Población rural	6.60%
Incentivos	18.00%	Eficiencia fiscal	6.00%	30.00%	Eficiencia fiscal	15.00%
		Eficiencia activa.	6.00%		Eficiencia activa.	15.00%
		Progreso en calidad de vida	6.00%			
Total	100.00%		100.00%	100.00%		100.00%

En términos generales, los criterios propuestos tienden en el mediano plazo, a disminuir las brechas entre municipios ricos y pobres y a promover la eficiencia del proceso de descentralización. De esta manera, el grado de concentración del total de los recursos disminuirá al -0.35 como se aprecia en el Gráfico número 15.

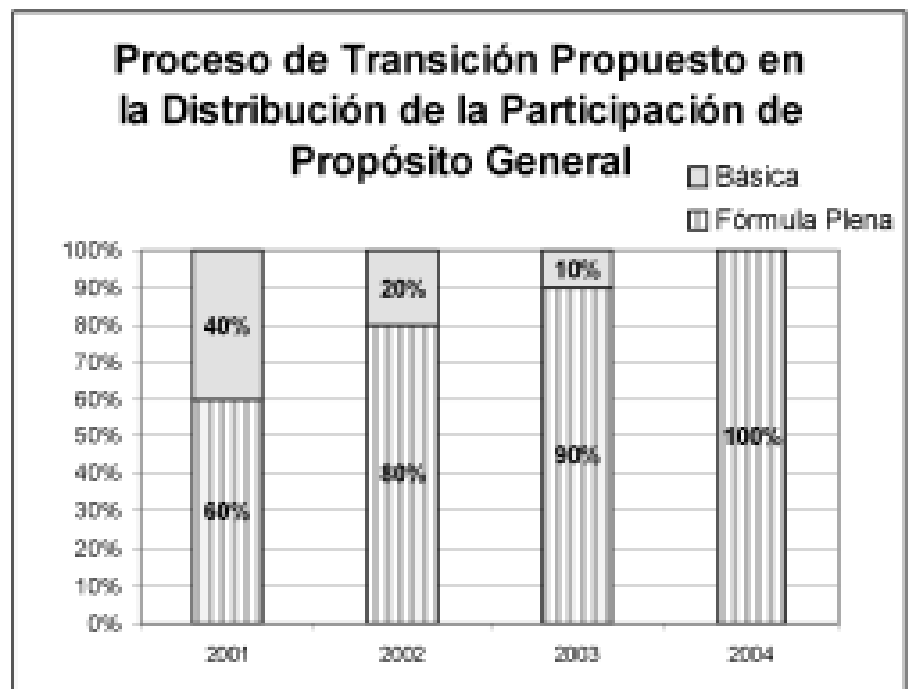
GRAFICO NUMERO 15
Curva de Lorenz distribución total
PICN 2001 vs SGP 2002



c) Transición hacia el nuevo sistema

Para la aplicación de la fórmula plena, en tanto las entidades territoriales, apropian los criterios, especialmente aquellos referidos a los incentivos a la eficiencia, se propone un proceso de transición, durante 3 años, donde antes de proceder a la distribución con fórmula plena, el 40% en el 2002, el 20% en el 2003 y el 10% en el 2004, se distribuya en proporción de recursos asignados en el 2001, la cual se denominaría asignación básica.

GRAFICO NUMERO 16



6. Conclusión

Se ha puesto a consideración del honorable Congreso la exposición de motivos al proyecto de ley por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Teniendo en cuenta la necesidad de contar con los instrumentos necesarios para poder dar cumplimiento al Acto legislativo 001 de 2001 y especialmente a la necesidad de distribuir los recursos en el año 2002, respetuosamente se solicita dar debate al proyecto de ley que se acompaña al presente documento.

El Gobierno es consciente de la complejidad del texto legal que se propone, de su importancia y de la etapa política actual, pero tiene la seguridad que la solidez técnica y jurídica del proyecto permitirá disponer de un sistema de participaciones de las entidades territoriales, adecuado a las necesidades del país y que representa una nueva etapa en el proceso de descentralización en Colombia.

El Ministro del Interior,

Armando Estrada Villa.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Manuel Santos.

El Ministro de Educación Nacional,

Francisco José Lloreda Mera.

El Viceministro de Salud encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Salud,

David Bersh Escobar.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., septiembre 25 de 2001

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 120 de 2001 Senado, por la cual se dictan normas orgánicas en

materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., septiembre 25 de 2001

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

Isabel Celis Yañes.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.