



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - Nº 1.061

Bogotá, D. C., miércoles 21 de octubre de 2009

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 181 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se establecen prohibiciones para el uso de incentivos económicos por parte de EPS, IPS, empresas farmacéuticas, productoras, distribuidoras y comercializadoras de insumos y equipos empleados en el sector salud.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *De la prohibición del empleo de incentivos económicos por parte de las EPS e IPS a los profesionales del sector salud.* A partir de la vigencia de la presente ley, queda expresamente prohibida la promoción y entrega de cualquier tipo de incentivo económico a los profesionales del sector salud, ya sea este en dinero o en especie, que puedan emplear las EPS e IPS como mecanismo para el control de la formulación de medicamentos, remisión a especialistas, solicitud de exámenes diagnósticos o programación de cirugías.

De igual forma, queda prohibido cualquier acto por parte de las EPS e IPS que atente contra la autonomía de la relación profesional de la salud – paciente y en especial toda aquella que vaya en menoscabo de la calidad en la atención, en particular la limitación en los tiempos de consulta.

Artículo 2º. *De la prohibición del empleo de incentivos económicos por parte de las empresas farmacéuticas, productoras, distribuidoras y comercializadoras de insumos y equipos, a los profesionales del sector salud.* A partir de la vigencia de la presente ley queda expresamente prohibida la promoción y entrega de cualquier

tipo de incentivo económico a los profesionales del sector salud y al personal vinculado laboralmente o patrimonialmente con EPS e IPS, ya sea este en dinero o en especie, que puedan emplear las empresas farmacéuticas, productoras, distribuidoras y comercializadoras de medicamentos, insumos y equipos, con el fin de incentivar la formulación o la compra de sus productos.

Artículo 3º. *De las Sanciones.* Las empresas que incumplan con lo establecido en la presente ley, serán sancionadas con cien salarios mínimos legales mensuales vigentes, multa que se duplicará en caso de reincidencia en la falta y que para las EPS e IPS, se adicionará a la revocación de su habilitación por parte de la Superintendencia Nacional de Salud para las primeras y por el Ministerio de la Protección Social, para las segundas.

Artículo 4º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación en el **Diario Oficial** y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Luis Carlos Avellaneda Tarazona,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La calidad en la atención en salud tiene dentro de sus características fundamentales el acceso, la oportunidad, la continuidad y la pertinencia en cuanto a la prestación de servicios, el suministro de medicamentos y el uso de tecnología.

Sin embargo, estas características se han visto afectadas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud por factores coercitivos practicados por aseguradores y prestadores, quienes con el objetivo de elevar sus utilidades econó-

micas, proceden a limitar a los profesionales de la salud en la formulación de medicamentos, al definir un número predeterminado que en la mayoría de los casos no supera las cinco moléculas, lo cual es controlado por los sistemas de información de EPS e IPS, que a su vez solo permiten el empleo de un vademécum restringido, que no es más que una versión recortada del determinado en el Acuerdo 228 del CNSSS y sus normas complementarias.

Situación similar sucede con la solicitud de exámenes diagnósticos, cuyo número de remisión por paciente también es limitado por orden administrativa, reduciendo la capacidad diagnóstica de los profesionales de la salud, al tener que definir planes de tratamiento soportados únicamente en sus habilidades semiológicas.

Pero la calidad también es afectada en especial en lo referente a la continuidad, al restringirse, ya sea mediante limitación directa impuesta al profesional tratante o por medio de oportunidades de atención dilatadas, el acceso a servicios especializados y/o cirugías programadas, gracias al empleo de estrategias administrativas, como cierres mensuales de agendas, o al limitado número de especialistas y supraespecialistas contratados.

El resultado de este tipo de acciones se refleja en los hallazgos realizados por la Defensoría del Pueblo, en su estudio referente a la Evaluación de los Servicios de las EPS, en el que en general se puede observar que entre más compleja es la necesidad de servicios de salud, más largo es el tiempo de espera que deben soportar los afiliados para recibirlos, situación que es aún más grave en el Régimen Contributivo, tal vez por el hecho de no existir en este limitación porcentual del monto de UPC que puede ser empleado para gastos administrativos y para generar utilidades, restricción que sí está expresa para el Régimen Subsidiado.

	REGIMEN	
	CONTRIBUTIVO	SUBSIDIADO
Atención en Urgencias	101,37	97,62
Realización de cirugías	51,26	21,45
Atención en medicina especializada	23,39	13,63
Realización de imágenes diagnósticas	12,9	5,12
Atención en Odontológica	8,29	6,11
Atención en Medicina General	6,79	5,44
Realización de exámenes de laboratorio	4,42	2,85
Entrega de medicamentos	3,17	1,7

Nota: El tiempo de atención en urgencias se expresa en minutos, los demás tiempos corresponden a días.
Fuente: Evaluación de servicios EPS. Defensoría del Pueblo 2005

De otra parte, la calidad de la atención y el ejercicio ético de las diferentes profesiones de la salud, se ve menoscabado por la restricción de los tiempos de consulta, los cuales han sido estandarizados por las EPS e IPS en un rango que no supera los 20 minutos, tiempo que en la mayoría de los casos es insuficiente para la

realización de un examen adecuado al paciente, que asociado a la caída en los ingresos de los profesionales de la salud, que los obliga a tener que trabajar extensas jornadas laborales, que en algunos casos pueden superar las 24 horas continuas, y a tener grandes desplazamientos para llegar a sus diferentes lugares de trabajo, eleva la tensión laboral, que se asocia con los errores en la práctica, que dan como resultado el poner en riesgo la vida de los pacientes, situación que fue determinada en un estudio de la Universidad Nacional de Colombia y la Asociación Colombiana de Anestesia, según el cual 20 de cada 100 pacientes atendidos fueron víctimas de errores médicos.

En lo referente al consumo de medicamentos, la adquisición de equipos e insumos, este ha sido afectado por el modelo desplegado por las casas productoras y comercializadoras de estos productos, quienes emplean una gran fuerza comercial especializada, que incentiva la compra, mediante la entrega de incentivos financieros o en especies, tales como viajes a congresos, rifas de automóviles, a los profesionales de la salud que más consuman sus productos.

Esto ha generado una espiral consumista, que puede llevar al país a enfrentar situaciones caóticas, como las que suceden en los Estados Unidos de Norteamérica, país que invierte el 14% de su PIB en salud y a pesar de ello mantiene a 46 millones de ciudadanos sin ningún tipo de cobertura en salud, ya que la mayor parte del gasto en este sector se invierte en la adquisición y uso de tecnologías y medicamentos de última generación, sin que con ello se obtenga una real mejoría en las condiciones de salud de su población y siendo por el contrario considerada la nación desarrollada con peores resultados en salud, lo que hace poner en cuestionamiento la pertinencia que para la recuperación y mantenimiento de la salud de los usuarios, pueda tener el uso indiscriminado de estos productos.

En Colombia, esta tendencia puede verse reflejada en el número de tutelas instauradas para garantizar el acceso a medicamentos y tecnologías no incorporadas en el POS, lo que según el estudio realizado por la Defensoría del Pueblo, da como resultado que en el año 2005, las tutelas de salud correspondieron al 36.12% del total, de las cuales el 31% correspondió a acciones no POS.

Es por los motivos anteriormente expuestos, que se considera la necesidad de establecer correctivos que impidan, que se siga violando el Derecho a la Salud de los colombianos mediante el uso coercitivo del poder administrativo que tienen las EPS e IPS sobre los profesionales que laboran o contratan servicios con ellas. De igual forma, es importante establecer controles que impidan que el país entre en espirales con-

sumistas de medicamentos y tecnologías, que no necesariamente son las más pertinentes para la solución de los problemas de salud que afectan a la población del país.

De los honorables Congressistas.

Luis Carlos Avellaneda Tarazona,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de octubre del año 2009 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 181, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorable Senador *Luis Carlos Avellaneda T.*

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de leyes

Bogotá, D. C., 20 de octubre de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 181 de 2009 Senado, *por medio de la cual se establecen prohibiciones para el uso de incentivos económicos por parte de las EPS, IPS, empresas farmacéuticas, productoras, distribuidoras y comercializadoras de insumos y equipos empleados en el sector Salud*, 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 Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., octubre 20 de 2009

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE LEY NUMERO 182 DE 2009 SENADO

*por la cual se modifica el artículo 8º
de la Ley 1356 de 1994.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. **Artículo 8º. Requisitos.** Para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio se necesita que concurren las siguientes condiciones:

1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.

2. Que cuente por lo menos con veinticinco mil (25.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretenda segregar, no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Nacional de Estadística (DANE).

3. Que el municipio propuesto garantice por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales y sean superiores a veinticinco mil (25.000) hasta treinta mil (30.000) salarios mínimos legales vigentes, durante un periodo no inferior a cuatro (4) años.

4. Antes de la presentación del proyecto de ordenanza por el cual se cree el nuevo municipio, el órgano departamental de planeación, previo visto bueno de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de acuerdo con la metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación, debe elaborar el respectivo estudio sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidad económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo. Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación deberá expedir un concepto sobre la viabilidad de crear o no el municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio o los municipios de los cuales se segregaría el nuevo.

En ningún caso podrá crearse un municipio que sustraiga más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega. De forma previa a la sanción de la ordenanza de creación del municipio, el Tribunal Contencioso Administrativo ejercerá control automático previo sobre la legalidad de la misma.

Parágrafo 1º. El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del gobernador, de los miembros de la Asamblea Departamental, o por iniciativa popular, una vez la iniciativa ya haya sido consultada previamente y aprobada en cada uno de los municipios y los corregimientos que harán parte del nuevo municipio que se pretende crear.

Los municipios y los corregimientos que de conformidad con el resultado de la consulta popular de que trata el inciso anterior, no estuvieran de acuerdo en segregarse serán excluidos del proceso de creación del municipio.

Si el proyecto de ordenanzas fuere negado, se archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido sólo podrá presentarse cuatro (4) años después.

Parágrafo 2°. El Ministerio del Interior llevará un registro sobre los municipios que se creen. Para tal efecto, el Gobernador del respectivo departamento, una vez sea surtido el trámite de creación de un municipio, remitirá copia de la ordenanza y sus anexos a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para el Desarrollo Institucional de los Entes Territoriales del Ministerio del Interior.

Artículo 2° *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Dilian Francisca Toro Torres,
Senadora de la República.
Autora.

EXPOSICION DE MOTIVOS

MARCO CONSTITUCIONAL Y JURIDICO CONSTITUCION POLITICA

Artículo 297. El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por esta Constitución.

Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

(...)

6. Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.

Artículo 320. La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.

LEY 136 DE 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

(...)

Artículo 8°. *Requisitos.*

Para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio se necesita que concurren las siguientes condiciones:

1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.

2. Que cuente por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

3. Que el municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años.

4. Previamente a la presentación del proyecto de ordenanza por la cual se cree un municipio el órgano departamental de planeación, de acuerdo con la metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación debe elaborar el respectivo estudio, sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo. Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación deberá expedir concepto sobre la viabilidad de crear o no el municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio o los municipios de los cuales se segregaría el nuevo.

En ningún caso podrá crearse un municipio que sustraiga más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega. De forma previa a la sanción de la ordenanza de creación del municipio, el Tribunal Contencioso Administrativo ejercerá control automático previo sobre la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encontrare ajustado a la ley no podrá sancionarse.

Parágrafo 1°. El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador, de los miembros de la Asamblea Departamental o por iniciativa popular, de conformidad con la ley. Sin embargo, el Gobernador estará obligado a presentarlo cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio.

Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez esta se expida será sometida a referéndum en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio. El referéndum deberá realizarse en un plazo máximo de tres meses, contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza.

Si el proyecto de ordenanza fuere negado, se archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido sólo podrá presentarse tres (3) años después.

Parágrafo 2°. Se podrán crear municipios sin el lleno del requisito poblacional exigido en el numeral segundo del presente artículo cuando, de conformidad con la certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el municipio que se vaya a crear garantice ingresos corrientes de libre destinación superiores a ocho mil (8.000) salarios mínimos mensuales vigentes.

Parágrafo 3°. El Ministerio del Interior llevará un registro sobre los municipios que se creen. Para tal efecto, el Gobernador del respectivo departamento, una vez sea surtido el trámite de creación de un municipio, remitirá copia de la ordenanza y sus anexos a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para el Desarrollo Institucional de los Entes Territoriales del Ministerio del Interior.

Artículo 9°. *Excepción.* Sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo anterior, las asambleas departamentales podrán crear municipios cuando, previo a la presentación de la ordenanza, el Presidente de la República considere su creación por razones de defensa nacional.

También podrán las Asambleas Departamentales elevar a municipios sin el lleno de los requisitos generales los corregimientos creados por el Gobierno Nacional antes de 1991 que se encuentren ubicados en las zonas de frontera siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio, previo visto bueno del Presidente de la República.

Los concejales de los municipios así creados no percibirán honorarios por su asistencia a las sesiones.

LEY 617 DE 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

(...)

Artículo 2°. *Categorización de los distritos y municipios.* El artículo 6° de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“Artículo 6°. *Categorización de los distritos y municipios.* Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, así:

Categoría especial. Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales. Primera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales

sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Parágrafo 1°. Los distritos o municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales.

Parágrafo 2°. Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

Parágrafo 3°. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la presente ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

Parágrafo 5°. Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo distrito o municipio.

Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, y la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, sobre población para el año anterior.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República remitirán al alcalde la certificación de que trata el presente artículo, a más tardar el treinta y uno (31) de julio de cada año.

Si el respectivo Alcalde no expide la certificación en el término señalado en el presente párrafo, dicha certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

Parágrafo 6°. El salario mínimo legal mensual que servirá de base para la conversión de los ingresos, será el que corresponda al mismo año de la vigencia de los ingresos corrientes de libre destinación determinados en el presente artículo.

Parágrafo 7°. Los municipios de frontera con población superior a setenta mil (70.000) habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría, en ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ciento por ciento de sus ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo 8°. Los municipios colindantes con el Distrito Capital, con población superior a trescientos mil uno (300.001) habitantes, se clasificarán en segunda categoría.

Parágrafo 9°. Las disposiciones contenidas en el presente artículo serán de aplicación obligatoria a partir del año 2004.

En el período comprendido entre el año 2000 y el año 2003, podrán seguirse aplicando las normas vigentes sobre categorización. En este caso, cuando un municipio deba asumir una categoría determinada, pero sus ingresos corrientes de libre destinación sean insuficientes para financiar los gastos de funcionamiento señalados para la misma, los alcaldes podrán solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la certificación de la categoría que se adecue a su capacidad financiera.

La categoría certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público será de obligatoria adopción. En estos eventos, los salarios y honorarios que se establezcan con base en la categorización deberán ajustarse para la vigencia fiscal en que girará la nueva categoría.

JUSTIFICACION

La creación de nuevas entidades territoriales debe estar enfocada a obtener un mayor bienestar para la población que hará parte de ella; es decir, este evento no debe ocasionar problemas o sobrecostos a las finanzas de las administraciones municipales ni del municipio del cual se pretender segregarse, ni el nuevo se creará. La Ley 134 de 1996 y las modificaciones que se le han realizado previeron que la creación de municipios debía estar antecedida por un estudio de factibilidad que estaría a cargo de la Dirección Nacional de Planeación (DNP); respecto a lo anterior, la metodología desarrollada por el DNP “incluye los elementos de juicio que a consideración del gobierno nacional, son básicos para permitir que los departamentos tomen la mejor decisión sobre la conveniencia y viabilidad de la creación de una nueva administración local, asegurando que el nuevo municipio y aquel o aquellos de los cuales se segregue cumplan de manera eficiente y eficaz con las funciones que le son asignadas por la Constitución y las leyes y que este tipo de decisiones, realmente redunden en beneficio para la ciudadanía”¹.

Uno de los puntos más importantes del estudio sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad es la viabilidad financiera del mismo; por esta razón, es pertinente mostrar respecto a este tema cuales son las indicaciones establecidas en la Metodología para la Creación de Municipios del DNP, la cual es la siguiente:

Viabilidad Financiera

Para establecer si el nuevo municipio presentará viabilidad financiera, se hace necesario primero establecer si el municipio o los municipios involucrados presentan esta viabilidad, para tal fin se deben tomar las ejecuciones presupuestales de las tres últimas vigencias fiscales bajo el formato de operaciones efectivas de caja².

El estudio debe hacer un análisis que permita definir si en tres años él o los municipios serán viables financieramente o no. De ser viables financieramente él o los municipios de donde se pretende segregarse el nuevo municipio, se debe proceder a verificar su viabilidad financiera para lo cual se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones. Un primer indicador de viabilidad es el ordenado por la Ley 617 del 2000, es decir, que el nuevo municipio debe demostrar

¹ Departamento Nacional de Planeación. Versión Preliminar de revisión de la Metodología para la creación de Municipios. Febrero de 2006. pág. 3.

² La metodología contable de operaciones efectivas de caja permite establecer con claridad cuál fue el resultado de la ejecución presupuestal de una entidad durante una vigencia fiscal en términos de ahorro o déficit fiscal. El cálculo se hace tomando las cuentas de ingresos y gastos realmente percibidos y ejecutados entre el 1° de enero y 31 de diciembre de un determinado año.

que garantiza ingresos corrientes de libre destinación – ICLD – por una suma equivalente a 5.000³ salarios mínimos legales mensuales vigentes durante un período no inferior a cuatro (4) años, y el segregante (s) cumplir con los requisitos de ley. Para poder llegar a calcular estos ICLD se debe contemplar el espacio físico que contemplará el nuevo municipio, con el fin de verificar los tributos que este territorio está generando el o los municipios segregantes.

a) Sobre el cálculo de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación –ICLD –

Son ingresos corrientes de libre destinación los resultantes de la sumatoria de los ingresos tributarios y no tributarios, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto, menos las rentas de destinación específica que estén establecidas por ley o acto administrativo a un fin determinado. En todo caso, para el cálculo de los ICLD objeto de este estudio se deben excluir:

1. El Sistema General de Participaciones;
2. Los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal o convencional, las entidades territoriales estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar;
3. Los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica;
4. Los recursos de cofinanciación;
5. Las regalías y compensaciones;
6. Las operaciones de crédito público, salvo las excepciones que se establezcan en las leyes especiales sobre la materia;
7. Los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como el producto de los procesos de titularización;
8. La sobretasa al ACPM;
9. El producto de la venta de activos fijos;
10. Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio;
11. Los rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica.

Además, se deberá realizar un estudio minucioso y con retrospectiva y prospectiva de lo que serían los ingresos y gastos de la nueva entidad territorial⁴.

Respecto a la metodología expedida es pertinente revisar cuales han sido los municipios creados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 136 de 1994, los cuales se muestran en el siguiente cuadro:

MUNICIPIOS CREADOS DESDE LA ENTRADA EN VIGENCIA LA LEY 136 DE 1994

DPTO.	MPIO.	AÑO CREACION
Bolívar	ALTOS DEL ROSARIO	1994
Bolívar	CANTAGALLO	1994
Bolívar	CICUCO	1994
Bolívar	HATILLO DE LOBA	1994
Bolívar	MONTECRISTO	1994
Bolívar	TIQUISIO	1994
Chocó	CANTON DE SAN PABLO	1994
N. Santander	LA ESPERANZA	1994
N. Santander	PUERTO SANTANDER	1994
Putumayo	SAN MIGUEL	1994
Bolívar	CLEMENCIA	1995
Bolívar	EL PEÑON	1995
Bolívar	REGIDOR	1995
Bolívar	SAN CRISTOBAL	1995
Cundinamarca	GRANADA	1995
La Guajira	DIBULLA	1995
La Guajira	DISTRACCION	1995
Bolívar	ARENAL	1996
Caquetá	SOLITA	1996
Cauca	PIAMONTE	1996
Magdalena	EL RETEN	1996
Magdalena	PIJIÑO DEL CARMEN	1996
Tolima	PALOCABILDO	1996
Vichada	CUMARIBO	1996
Bolívar	ARROYOHONDO	1997
Bolívar	SAN JACINTO DEL CAUCA	1997
Caldas	SAN JOSE	1997
Cesar	PUEBLO BELLO	1997
Chocó	ATRATO	1997
Córdoba	COTORRA	1997
Córdoba	LA APARTADA	1997
Cundinamarca	EL ROSAL	1997
Cauca	VILLA RICA	1998
La Guajira	LA JAGUA DEL PILAR	1998
Nariño	EL PEÑOL	1998
Sucre	EL ROBLE	1998
Caldas	NORCASIA	1999
Cauca	SUCRE	1999
Chocó	MEDIO ATRATO	1999
Chocó	MEDIO BAUDO	1999
Chocó	RIO QUITO	1999
Chocó	UNION PANAMERICANA	1999
La Guajira	HATONUEVO	1999
Magdalena	ALGARROBO	1999
Magdalena	CONCORDIA	1999
Magdalena	SABANAS DE SAN ANGEL	1999
Magdalena	ZONA BANANERA	1999
Nariño	NARIÑO	1999
Chocó	BELEN DE BAJIRA 1/	2000
Chocó	CARMEN DEL DARIEN	2000
Chocó	CERTEGUI	2000
Chocó	MEDIO SAN JUAN	2000
Chocó	RIO IRO	2000
La Guajira	ALBANIA	2000
Magdalena	NUEVA GRANADA	2000
Magdalena	SANTA BARBARA DE PINTO	2000
Magdalena	ZAPAYAN	2000
Sucre	COVEÑAS	2002
Cauca	GUACHENE	2006
Bolívar	NOROSÍ	2007
Córdoba	SAN JOSE DE URÉ	2007
Córdoba	TUCHÍN	2007

³ Esta cifra en caso de ser aprobado el proyecto de ley ascendería a 25.000 Salarios Mínimos Legales Vigentes en 4 años.

⁴ Departamento Nacional de Planeación. Versión Preliminar de revisión de la Metodología para la creación de Municipios. Febrero de 2006. págs. 31-39.

1/ Declarado Nulo por el Consejo de Estado. Diciembre de 2007

Luego de traer a colación el listado de los municipios que han sido creados de 1994, es pertinente revisar el desempeño fiscal que estos han tenido en las últimas vigencias fiscales (2005-2008), con el fin de mostrar cómo

ha sido la viabilidad fiscal y financiera de cada uno de ellos. Los dos siguientes cuadros muestran, tanto el desempeño fiscal, la posición del municipio a nivel nacional y a nivel departamental.

DESEMPEÑO FISCAL DE LOS MUNICIPIOS CREADOS DESDE 1994 (2005-2006)

DPTO.	MPIO.	INDICADOR DE DESEMPEÑO FISCAL 2005	POSICIÓN 2005 A NIVEL NACIONAL	POSICIÓN 2005 A NIVEL DEPART.	INDICADOR DE DESEMPEÑO FISCAL 2006	POSICION 2006 A NIVEL NACIONAL	POSICION 2006 A NIVEL DEPART.
Bolívar	ALTOS DEL ROSARIO	61,58	328	6	51,51	1.019	34
Bolívar	CANTAGALLO	63,49	221	3	74,00	26	1
Bolívar	CICUCO	51,61	964	32	50,74	1.033	37
Bolívar	HATILLO DE LOBA	57,49	595	13	52,18	1.003	32
Bolívar	MONTECRISTO	51,8	956	31	50,61	1.035	38
Bolívar	TIQUISIO	49,09	1.027	41	55,23	838	19
Chocó	CANTON DE SAN PABLO	45,89	1.057	24	46,25	1.078	28
N. Santander	LA ESPERANZA	62,29	285	5	61,7	362	7
N. Santander	PUERTO SANTANDER	52,37	938	35	50,82	1.031	37
Putumayo	SAN MIGUEL	64,49	184	1	60,21	462	5
Bolívar	CLEMENCIA	45,3	1.060	44	52,74	981	31
Bolívar	EL PEÑON	49,44	1.017	40	52,03	1.009	33
Bolívar	REGIDOR	45,76	1.058	43	N.D	N.D	N.D
Bolívar	SAN CRISTOBAL	53,1	901	27	47,33	1.073	43
Cundinamarca	GRANADA	69,47	63	19	62,11	336	52
La Guajira	DIBULLA	58,53	513	8	66,92	130	3
La Guajira	DISTRACCION	58,08	554	10	55,38	827	12
Bolívar	ARENAL	59,6	436	8	57,55	668	9
Caquetá	SOLITA	61,74	319	3	60,31	453	5
Cauca	PIAMONTE	62,28	286	9	66,71	135	4
Magdalena	EL RETEN	55,67	747	12	58,95	561	6
Magdalena	PIJINO DEL CARMEN	43,62	1.068	30	47,89	1.070	29
Tolima	PALOCABILDO	52,6	924	35	54,24	911	39
Vichada	CUMARIBO	48,86	1.030	4	N.D	N.D	N.D
Bolívar	ARROYOHONDO	55,08	797	21	56,82	721	11
Bolívar	SAN JACINTO DEL CAUCA	50,35	995	36	62,04	342	4
Caldas	SAN JOSE	51,05	976	25	56,72	729	23
Cesar	PUEBLO BELLO	51,84	954	20	52,49	991	23
Chocó	ATRATO	44,58	1.066	26	53	968	19
Córdoba	COTORRA	57,54	591	11	63,58	263	6
Córdoba	LA APARTADA	N.D	N.D	N.D	71,29	52	1
Cundinamarca	EL ROSAL	67,38	91	27	68,89	89	22
Cauca	VILLA RICA	70	53	2	72,07	45	3
La Guajira	LA JAGUA DEL PILAR	54,57	833	11	50,37	1.039	15
Nariño	EL PEÑOL	57,38	605	52	54,65	889	54
Sucre	EL ROBLE	53,64	878	19	52,99	969	20
Caldas	NORCASIA	59,42	444	11	57,71	651	19
Cauca	SUCRE	56,74	667	25	60,67	434	16
Chocó	MEDIO ATRATO	57,49	596	10	53,29	953	17
Chocó	MEDIO BAUDO	49,19	1.023	22	63,06	287	1
Chocó	RIO QUITO	54,27	845	17	52,76	979	21
Chocó	UNION PANAMERICANA	58,83	493	6	57,51	671	7
La Guajira	HATONUEVO	58,16	545	9	74,02	25	1
Magdalena	ALGARROBO	54,62	828	18	54,76	878	20
Magdalena	CONCORDIA	55,76	740	11	54,94	865	19
Magdalena	SABANAS DE SAN ANGEL	54,28	843	20	55,05	851	18
Magdalena	ZONA BANANERA	56,68	671	8	57,39	677	10
Nariño	NARIÑO	58,33	535	49	64,19	239	21
Chocó	CARMEN DEL DARIEN	48,37	1.037	23	52,97	970	20
Chocó	CERTEGUI	55,3	780	15	54,75	879	15
Chocó	MEDIO SAN JUAN	56,6	682	12	48,44	1.065	26
Chocó	RIO IRO	43,68	1.067	27	53,28	955	18
La Guajira	ALBANIA	69,98	54	1	73	35	2
Magdalena	NUEVA GRANADA	61,86	309	2	59,98	479	3
Magdalena	SANTA BARBARA DE PINTO	55,12	795	16	56,81	724	12
Magdalena	ZAPAYAN	54,59	832	19	54,74	881	21
Sucre	COVENAS	34,2	1.082	24	N.D	N.D	N.D
Cauca	GUACHENE	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D
Bolívar	NOROSÍ	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D
Córdoba	SAN JOSE DE URÉ	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D
Córdoba	TUCHÍN	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D

Fuente: Documento de Desempeño Fiscal 2006 elaborado por el DNP.

DESEMPEÑO FISCAL DE LOS MUNICIPIOS CREADOS DESDE 1994 (2007-2008)

DPTO	MPIO	INDICADOR DE DESEMPEÑO FISCAL 2007	POSICIÓN 2007 A NIVEL NACIONAL	POSICIÓN 2007 A NIVEL DEPART.	INDICADOR DE DESEMPEÑO FISCAL 2008	POSICION 2008 A NIVEL NACIONAL	POSICION 2008 A NIVEL DEPART.
Bolívar	ALTOS DEL ROSARIO	36,6	1.073	41	50,81	1.022	39
Bolívar	CANTAGALLO	80,07	28	1	78,75	35	1
Bolívar	CICUCO	55,32	898	22	60,92	590	10
Bolívar	HATILLO DE LOBA	52,37	979	30	51,93	1.005	37
Bolívar	MONTECRISTO	63,46	481	6	63,86	429	6
Bolívar	TIQUISIO	60,07	663	10	50,86	1.021	38
Chocó	CANTON DE SAN PABLO	N.D.	N.D.	N.D.	62,04	538	7
N. Santander	LA ESPERANZA	66,78	311	15	62,86	487	12
N. Santander	PUERTO SANTANDER	57,49	810	24	57,58	779	30
Putumayo	SAN MIGUEL	44,25	1.045	10	40,19	1.074	12
Bolívar	CLEMENCIA	35,75	1.079	42	54,47	928	27
Bolívar	EL PEÑON	49,19	1.021	37	58,52	721	18
Bolívar	REGIDOR	N.D.	1.098	45	46,47	1.058	44
Bolívar	SAN CRISTOBAL	50,47	1.009	35	N.D.	1.093	46
Cundinamarca	GRANADA	71,89	155	39	63,22	466	76
La Guajira	DIBULLA	67,11	299	7	74,87	75	4
La Guajira	DISTRACCION	68,98	232	5	70,14	178	7
Bolívar	ARENAL	65,88	350	3	59,71	657	15
Caquetá	SOLITA	66,12	341	2	58,79	698	9
Cauca	PIAMONTE	63,75	464	17	67,89	241	6
Magdalena	EL RETEN	63,45	482	5	64,54	390	3
Magdalena	PIJÑO DEL CARMEN	56,4	858	20	52,29	1.000	20
Tolima	PALOCABILDO	64,46	427	19	60,87	595	29
Vichada	CUMARIBO	36,86	1.086	4	35,12	1.083	3
Bolívar	ARROYOHONDO	52,95	968	28	53,7	955	30
Bolívar	SAN JACINTO DEL CAUCA	52,99	967	27	56,87	820	21
Caldas	SAN JOSE	58,15	778	21	58,16	743	21
Cesar	PUEBLO BELLO	53,48	949	23	51,61	1.011	25
Chocó	ATRATO	58,72	738	9	48,01	1.051	23
Córdoba	COTORRA	61,91	565	13	66,66	288	11
Córdoba	LA APARTADA	73,21	118	1	40,91	1.072	27
Cundinamarca	EL ROSAL	73,3	115	33	72,36	123	28
Cauca	VILLA RICA	76,58	52	2	73,91	89	2
La Guajira	LA JAGUA DEL PILAR	61,59	588	10	58,83	697	12
Nariño	EL PEÑOL	65,82	353	24	60,08	632	37
Sucre	EL ROBLE	38,56	1.071	26	58,6	717	16
Caldas	NORCASIA	62,79	518	13	48,79	1.047	25
Cauca	SUCRE	58,81	734	30	62,53	506	19
Chocó	MEDIO ATRATO	5,79	938	17	53,2	970	19
Chocó	MEDIO BAUDO	65,09	389	5	55,43	885	14
Chocó	RIO QUITO	53,12	962	19	53,57	960	18
Chocó	UNION PANAMERICANA	64,32	433	6	62,98	478	5
La Guajira	HATONUEVO	79,33	33	1	77,08	50	2
Magdalena	ALGARROBO	60,18	657	9	61,06	582	5
Magdalena	CONCORDIA	61,05	612	7	58,14	747	12
Magdalena	SABANAS DE SAN ANGEL	60,67	634	8	60,2	626	7
Magdalena	ZONA BANANERA	58,43	762	15	50,69	1.025	24
Nariño	NARIÑO	64,81	409	31	59,89	646	38
Chocó	CARMEN DEL DARIEN	51,47	997	21	54,54	923	17
Chocó	CERTEGUI	56,57	854	14	49,4	1.042	22
Chocó	MEDIO SAN JUAN	49,24	1.020	22	55,01	902	16
Chocó	RIO IRO	57,04	830	12	47,08	1.053	24
La Guajira	ALBANIA	75,75	66	2	74,91	73	2
Magdalena	NUEVA GRANADA	58,94	729	13	59,81	652	8
Magdalena	SANTA BARBARA DE PINTO	60,06	665	11	55,92	860	15
Magdalena	ZAPAYAN	60,07	664	10	N.D.	1.090	29
Sucre	COVEÑAS	54,76	914	17	62,26	526	11
Córdoba	TUCHIN	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	1.091	28

Fuente: Documento de Desempeño Fiscal de 2007 y 2008 elaborado por el DNP.

En los anteriores cuadros, la columna de mayor interés es la que hace referencia al desempeño fiscal, indicador que de acuerdo a lo establecido por el DNP es medido en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 0 reflejan bajo desempeño fiscal y valores cercanos a 100 lo siguiente:

Una entidad territorial con un indicador cercano a 100 significa:

1. Buen balance en su desempeño fiscal
2. Suficientes recursos para sostener su funcionamiento

3. Cumplimiento a los límites de gasto de funcionamiento según la Ley 617/00

4. Importante nivel de recursos propios (solvencia tributaria) como contrapartida a los recursos de SGP

5. Altos niveles de inversión

6. Adecuada capacidad de respaldo de su deuda

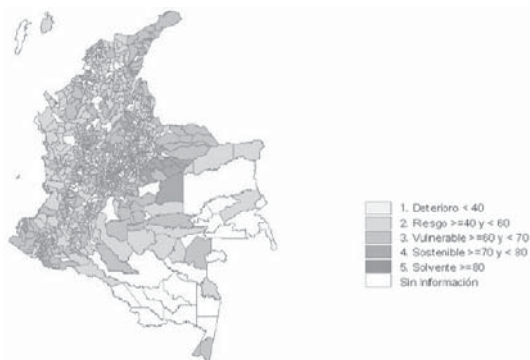
7. Generación de ahorro corriente, necesario para garantizar su solvencia financiera⁵.

Ahora bien, teniendo en cuenta cuales son las variables que inciden en la determinación del indicador de desempeño fiscal y los cuadros anteriormente expuestos, se demuestra que son muy pocos los municipios que alcanzan un nivel de desempeño fiscal del 70 o más (remitirse a municipio de Villa Rica-Cauca); por el contrario, la mayoría se ubica en la franja de 45 a 65, indicando que algunas de las variables pueden estar fallando y así de esta manera se puede llegar a afirmar que se está afectando la viabilidad financiera y fiscal de los municipios en el futuro⁶.

Para ratificar lo anterior, el primer mapa muestra que el desempeño fiscal de los municipios del país para el periodo 2006-2007 en su mayoría se concentró en el rubro de 40 y 60, y el segundo nos permite reforzar lo anterior; debido a que este muestra la incidencia que tienen los municipios en el incumplimiento de los límites de gasto que logra hasta en 4 sesiones lo que indica la inflexibilidad que tienen los municipios para lograr un mejor indicador de desempeño fiscal.

Tipologías de desempeño fiscal, 2006-2007

Indicados sintético de desempeño fiscal de los municipios 2006

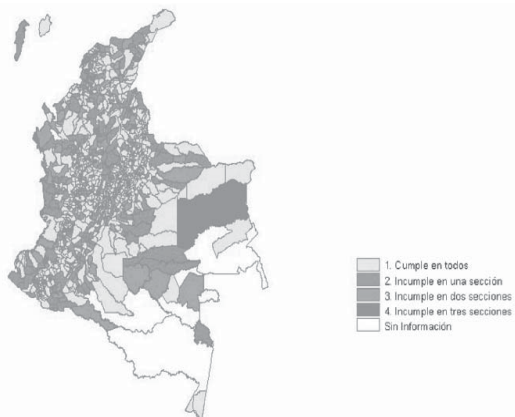


Fuente: GAFDT-DDTS-DNP.

⁵ Santiago Montenegro, ex Director del Departamento Nacional de Planeación. Informe del DNP de los resultados del desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2003 (balance de la gestión fiscal de los anteriores mandatarios).

⁶ Sin embargo, en este momento, “el aumento de la calificación en algunos municipios se debe principalmente al recorte en el gasto corriente, que los condujo a mejorar el indicador de cumplimiento de los límites de gasto de la Ley 617 y, en consecuencia, a generar ahorros propios. Informe de Desempeño Fiscal 2007. Elaborado por el Departamento Nacional de Planeación.

Distribución geográfica de los municipios que incumplieron los límites de gasto



Fuente: GAFDT-DDTS-DNP.

Por lo expuesto anteriormente, se considera pertinente aumentar la población y los ingresos de libre destinación requeridos para la creación de un nuevo municipio; debido a que, la vulnerabilidad fiscal a la que se someten estas nuevas entidades territoriales tiene incidencia directa sobre el bienestar y la calidad de vida de la población que hará parte de este nuevo municipio porque serán estos los que no recibirán los bienes y servicios necesarios ya que la administración municipal estará destinando la mayor parte de los recursos en gastos de funcionamiento, en detrimento de la inversión pública.

Dilian Francisca Toro Torres,
Senadora de la República,
Autora.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General

(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de octubre del año 2009 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 182, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorable Senadora *Dilian F. Toro*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de leyes

Bogotá, D. C., 20 de octubre de 2009

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 182 de 2009 Senado, *por la cual se modifica el artículo 8º de la Ley 136 de 1994*, 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 Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., octubre 20 de 2009

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

El Presidente del honorable Senado de la República,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

C O N T E N I D O

Gaceta número 1061 - Miércoles 21 de octubre de 2009
SENADO DE LA REPUBLICA

Pág.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 181 de 2009 Senado, por medio de la cual se establecen prohibiciones para el uso de incentivos económicos por parte de EPS, IPS, empresas farmacéuticas, productoras, distribuidoras y comercializadoras de insumos y equipos empleados en el sector salud	1
Proyecto de ley número 182 de 2009 Senado, por la cual se modifica el artículo 8° de la Ley 1356 de 1994 ...	3

