



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II - No. 205

Santafé de Bogotá, D. C., miércoles 16 de junio de 1993

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 120 DE 1992

por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO I Distribución de competencias.

Artículo 1º Competencias de las entidades territoriales y la Nación. Para los efectos de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, los servicios y funciones en materia social, a cargo de las entidades territoriales y la Nación, son los indicados en el presente Capítulo.

Artículo 2º Competencias de los municipios. Corresponde a los municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir y prestar los servicios, directamente o mediante la celebración de contratos con entidades privadas, comunitarias o públicas, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales:

1. En el sector educativo, conforme al artículo 67 de la Constitución Política y a la ley dirigir, administrar y prestar, directamente o mediante la celebración de contratos con entidades públicas o privadas, los servicios de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media, en los términos y condiciones acordados con el respectivo departamento; financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, y participar en la cofinanciación de programas y proyectos educativos. La prestación de tales servicios, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará en forma autónoma por los municipios determinados por los departamentos conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la presente ley, caso

en el cual los establecimientos educativos, tendrán carácter municipal; de todas maneras es su función general administrar el personal docente y administrativo, conforme a lo previsto en las disposiciones legales sobre la materia y en la presente ley.

2. En el área de la salud: Conforme al artículo 49 de la Constitución Política dirigir el Sistema Local de Salud, ejercer las funciones establecidas en el artículo 12 de la Ley 10 de 1990, realizar las acciones de fomento de la salud, prevención de la enfermedad, asegurar y financiar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación del primer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente a través de sus dependencias o entidades descentralizadas, de conformidad con los artículos 49 y 69 de la misma ley; o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas, según lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución Política, la Ley 10 de 1990 y las disposiciones reglamentarias sobre la materia;

b) En desarrollo del principio de complementariedad de que trata el artículo 3º, literal e) de la Ley 10 de 1990, los municipios pueden prestar servicios correspondientes al segundo y tercer nivel de atención en salud, siempre y cuando su capacidad científica, tecnológica, financiera y administrativa se lo permita, y garanticen debidamente la prestación de los servicios y las acciones de salud que le corresponden, previo acuerdo con el respectivo departamento.

La prestación de estos servicios públicos de salud, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará en forma autónoma por los municipios determinados por los departamentos conforme a lo dispuesto por el artículo 14 de la presente ley, caso en el cual tanto la planta de personal como las instituciones, tendrán carácter municipal;

c) Financiar la dotación, construcción, ampliación, remodelación y el mantenimiento integral de las instituciones de prestación de servicios a cargo del municipio; las inversiones en dotación básica, la construcción y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano; para todo lo cual deberán concurrir los departamentos.

3. En el sector de agua potable y saneamiento básico, proveer los servicios de agua

potable, alcantarillado, soluciones de saneamiento de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano, y saneamiento básico rural, directamente o en asociación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, o mediante contratación con personas privadas o comunitarias. Ejercer la vigilancia y control de las plazas de mercado, centros de acopio y los mataderos públicos o privados; así como desarrollar las actividades de vigilancia y control de saneamiento ambiental, y de los factores de riesgo del consumo, las cuales podrán realizarse en coordinación con otros municipios y con el departamento.

4. En materia de vivienda, en forma complementaria a la Ley 3ª de 1991, con la cooperación del sector privado, comunitario y solidario, promover y apoyar programas y proyectos y otorgar subsidios para la vivienda de interés social, definida en la ley, de conformidad con los criterios de focalización reglamentados por el Gobierno Nacional, conforme al artículo 26 de la presente ley.

5. Otorgar subsidios a la demanda para la población de menores recursos, en todas las áreas a las cuales se refiere este artículo y al desempleo de conformidad con los criterios de focalización, previstos en el artículo 26 de la presente ley.

6. Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios de que trata este artículo, para lo cual podrán celebrar con ellas los contratos a que haya lugar.

Parágrafo. Los distritos y municipios podrán desconcentrar, delegar o descentralizar, estas funciones en las localidades, comunas o corregimientos, previa asignación de los recursos respectivos.

Artículo 3º Competencias de los departamentos. Corresponde a los departamentos, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas departamentales competentes, o mediante contratos con entidades públicas, comunitarias y privadas conforme a la ley, a las normas técnicas necesarias y a las respectivas ordenanzas:

1. Administrar los recursos cedidos por la Nación; planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de

educación y salud; y ejercer funciones de coordinación, subsidiariedad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales conforme a la Constitución, a la ley y a los reglamentos que sobre tales aspectos expidan los respectivos Ministerios.

En desarrollo de estas funciones promoverá la armonización de las actividades de los municipios entre sí y con el departamento, y contribuirá a la prestación de los servicios a cargo de los municipios, cuando éstos presenten deficiencias conforme al sistema de calificación debidamente reglamentado por el respectivo Ministerio. Registrar las instituciones que prestan servicios de salud y definir su naturaleza jurídica según lo previsto en los artículos 30 y 31, y la reglamentación que a tal efecto expida el Ministerio de Salud.

2. Actuar como instancia de intermediación entre la Nación y los municipios, para los fines del ejercicio de las funciones que, conforme a esta ley, son de competencia de la Nación.

3. Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y a las instituciones de prestación de los servicios, para el ejercicio de las funciones asignadas por la presente ley; realizar la evaluación, control y seguimiento de la acción municipal y promover ante las autoridades competentes las investigaciones disciplinarias a que haya lugar.

4. En el sector educativo:

a) Conforme al artículo 67 de la Constitución Política y la ley, dirigir y garantizar directamente o a través de sus municipios o mediante la contratación con entidades públicas o privadas, la prestación del servicio de educación en los niveles preescolar, básica primaria y secundaria y media; participar en la financiación y cofinanciación de las inversiones de infraestructura y dotación; asumir las funciones de los fondos educativos regionales, las juntas seccionales de escalafón y las funciones de adaptación curricular y pedagógica correspondientes a los centros experimentales piloto, dentro de la estructura y funciones de la administración departamental; promover y evaluar la oferta de capacitación y actualización de los docentes de acuerdo con los desarrollos curriculares y pedagógicos, y facilitar el acceso a la capacitación de los docentes públicos vinculados a los establecimientos educativos del área de su jurisdicción;

b) Establecer las responsabilidades de administración y prestación del servicio médico educativo por parte de los municipios, teniendo en cuenta sus particularidades y grados de desarrollo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de esta ley; y programar la distribución del situado fiscal entre los municipios de su jurisdicción a fin de que se realice la cesión a aquellos que asuman la competencia para su administración.

La prestación de tales servicios, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará en forma autónoma por los departamentos determinados por el Ministerio de Educación conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la presente ley, caso en el cual los establecimientos educativos y la planta de personal, tendrán carácter departamental; de todas maneras la administración del personal docente y administrativo se hará conforme a lo previsto en el artículo 69 de la presente ley.

5. En el sector de la salud:

a) Conforme al artículo 49 de la Constitución Política, dirigir el Sistema Seccional de Salud, cumpliendo las funciones establecidas en el artículo 11 de la Ley 10 de 1990, realizar las acciones de fomento de la salud, prevención de la enfermedad, financiar y garantizar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación correspondientes al segundo y tercer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente, o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas, según lo dispuesto en el artículo 365

de la Constitución Política, la Ley 10 de 1990 y las disposiciones reglamentarias sobre la materia;

b) Ejecutar las campañas de carácter nacional en los términos y condiciones de la delegación efectuada por la Nación, o asumir directamente la competencia, y participar en los programas nacionales de cofinanciación. Financiar los tribunales seccionales de ética profesional. Ejercer los controles a los medicamentos y alimentos en los términos que determine el reglamento;

c) Concurrir a la financiación de la prestación de los servicios a cargo de los municipios cuando éstos no estén en capacidad de asumirlos; financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento para la prestación de los servicios de su competencia;

d) Garantizar la operación de la red de servicios y el sistema de referencia y contrareferencia de pacientes entre todos los niveles de atención;

e) Programar la distribución de los recursos del situado fiscal por municipio a fin de realizar la cesión a aquellos que asuman la competencia para su administración;

f) La prestación de tales servicios, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará en forma autónoma por los departamentos determinados por el Ministerio de Salud conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la presente ley, caso en el cual tanto la planta de personal como las instituciones, tendrán carácter departamental. Así mismo, asumirán la prestación de los servicios de salud del primer nivel, en los municipios que no hayan asumido su prestación descentralizada, caso en el cual la planta de personal y las instituciones de salud serán igualmente de carácter departamental.

6. Otorgar subsidios a la demanda de la población de menores recursos, en las áreas de educación y salud, de conformidad con los criterios de localización previstos en el artículo 26 de la presente ley.

7. Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitaria y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios de que trata este artículo, para lo cual podrán celebrar con ellos los contratos a que haya lugar.

Artículo 4º Competencias de los distritos. Corresponde a los distritos, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas competentes, o mediante contratos con entidades públicas, comunitarias y privadas, conforme a la ley, a las normas técnicas nacionales y a los respectivos acuerdos:

1. Administrar los recursos cedidos y las participaciones fiscales que les correspondan, y planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y salud; asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a las instituciones de prestación de los servicios.

2. En el sector educativo, conforme al artículo 67 de la Constitución y a la ley, dirigir y garantizar directamente o mediante la contratación con entidades privadas o públicas, la prestación del servicio de educación en los niveles preescolar, básica primaria y secundaria y media; participar en la financiación de las inversiones de infraestructura y dotación; asumir las funciones de los respectivos fondos educativos, las juntas seccionales de escalafón y las funciones de adaptación curricular y pedagógica correspondientes a los centros experimentales piloto, dentro de la estructura y funciones de la administración distrital; promover y evaluar la oferta de la capacitación y actualización de los docentes de acuerdo con los desarrollos curriculares y pedagógicos y facilitar el acceso a la capacitación de los docentes públicos vinculados a los establecimientos educativos del área de su jurisdicción.

La prestación de tales servicios, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará en forma autónoma por los distritos determina-

dos por el Ministerio de Educación conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la presente ley, caso en el cual los establecimientos educativos y las plantas de personal, tendrán carácter distrital; y de todas maneras la administración de personal docente y administrativo se hará conforme a lo previsto en el artículo 69.

3. En el sector de la salud:

a) Conforme al artículo 49 de la Constitución Política, dirigir el Sistema Distrital de Salud, ejercer las funciones establecidas en los artículos 11 y 12 de la Ley 10 de 1990, financiar y realizar las acciones de fomento de la prevención de la enfermedad y garantizar la prestación de los servicios de fomento, prevención, tratamiento y rehabilitación correspondientes al primero, segundo y tercer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente, o a través de entidades descentralizadas, de conformidad con los artículos 49 y 69 de la Ley 10 de 1990, o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas, acorde con el artículo 365 de la Constitución Política, la Ley 10 de 1990 y demás normas relacionadas, y para el caso del Distrito Capital, conforme a la Ley 1ª de 1992 y los acuerdos distritales respectivos. Registrar las entidades prestadoras de servicios de salud y definir su naturaleza jurídica según lo previsto en los artículos 30 y 31 de la presente ley y el reglamento que al efecto expida el Ministerio de Salud;

b) Ejecutar las campañas de carácter nacional en los términos y condiciones de la delegación efectuada, o asumir directamente la competencia y participar en los programas nacionales de cofinanciación. Financiar los tribunales distritales de ética profesional. Ejercer el control de alimentos y medicamentos en los términos que lo reglamente el Ministerio de Salud;

c) Financiar la construcción, ampliación y remodelación de obras civiles, la dotación y el mantenimiento integral de las instituciones de prestación de servicios a cargo del distrito; las inversiones en dotación, construcción, ampliación, remodelación, y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano;

d) Garantizar la operación de la red de servicios y el sistema de referencia y contrareferencia de pacientes entre todos los niveles de atención.

La prestación de tales servicios, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará en forma autónoma por los distritos determinados por el Ministerio de Salud conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la presente ley, caso en el cual tanto la planta de personal como las instituciones, tendrán carácter distrital.

4. En materia de vivienda, agua potable y saneamiento básico las mismas atribuidas a los municipios y departamentos.

5. Otorgar subsidios a la demanda de la población de menores recursos, para el ejercicio de las competencias asignadas en este artículo, de conformidad con los criterios de focalización previstos en el artículo 26 de la presente ley.

6. Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios de que trata este artículo, para lo cual podrán celebrar con ellos los contratos que sean necesarios.

Parágrafo. Los distritos podrán delegar, desconcentrar o descentralizar estas funciones en sus localidades, comunas y corregimientos, según el caso, previa asignación de los recursos respectivos.

Artículo 5º Competencias de la Nación. Corresponde a la Nación, a través de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos y autoridades de la administración central o de las entidades descentralizadas del orden nacional conforme a la ley, en relación con las materias de carácter social, formular las políticas y objetivos de

desarrollo; en la educación adoptar normas técnicas y regulaciones curriculares-pedagógicas que deberán cumplir las entidades territoriales, de conformidad con los criterios fijados en la ley: administrar fondos especiales de cofinanciación; organizar y desarrollar programas de crédito; prestar los servicios médicos especializados en el caso del Instituto Nacional de Cancerología y los sanatorios de Agua de Dios y Contratación; dictar las normas científico-administrativas para la organización y prestación de los servicios; impulsar, coordinar y financiar campañas y programas nacionales en materia educativa y de salud; asesorar y prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales y a sus instituciones de prestación de servicios; ejercer las responsabilidades y acciones que deba cumplir en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley.

Corresponde finalmente a la Nación, distribuir el situado fiscal, reglamentar la delegación (...) en las entidades territoriales las campañas y programas nacionales, o convenir la asunción de los mismos por parte de las entidades territoriales, cuando fuere el caso, con la asignación de los recursos respectivos para su financiación o cofinanciación; establecer los programas de cofinanciación en forma acorde con las políticas y con las prioridades nacionales; vigilar el cumplimiento de las políticas; adelantar las labores de inspección y vigilancia de la educación, supervisión y evaluación de los planes y programas y, en especial, de la utilización o destinación de las transferencias y demás recursos y de los grados de cobertura y calidad de los servicios e informar a la comunidad sobre estos resultados; y, promover ante las autoridades competentes las investigaciones que se deriven de las actuaciones de los funcionarios.

Parágrafo 1º La ejecución, administración y financiación de los servicios y funciones en materia social, que no estén explícitamente asignados a la Nación, los departamentos, distritos y municipios, serán definidos por ley.

Parágrafo 2º En concordancia con la descentralización en la prestación de los servicios públicos de salud y educación señalados en la presente ley, la Nación cederá a título gratuito a los departamentos, distritos y municipios, la propiedad de los bienes muebles e inmuebles existentes a la fecha de expedición de la presente ley destinados a la prestación de los servicios que asuman las entidades territoriales.

Parágrafo 3º La Nación prestará los servicios de salud especializados del centro dermatológico Federico Lleras, hasta tanto se delegue o se descentralice la prestación de los servicios que a él corresponden, para cuyo efecto podrá adelantar todas las actuaciones administrativas, jurídicas, de cesión de bienes y asignación de recursos, que fueren para el efecto necesarias.

Artículo 6º **Administración de los recursos.** Para efectos de los servicios de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media, corresponde a la ley señalar los criterios, régimen y reglas para vincular y administrar el personal docente y administrativo; establecer las escalas de remuneración de los docentes nacionales, nacionalizados y administrativos a nivel nacional y los sistemas y procedimientos para su capacitación y sus ascensos.

Cuando se realice la asunción de los servicios de educación por parte de los departamentos y distritos conforme a lo previsto en el artículo 12 de la presente ley, la planta de personal docente y administrativa tendrá un carácter departamental y distrital, y los docentes y el personal administrativo financiados con el situado fiscal que pertenecieren a la Nación a la fecha de expedición de la presente ley, debidamente incorporados en las plantas de personal por las entidades territoriales que correspondan, mediante los actos administrativos pertinentes, se sujetarán a las reglas y a los regímenes presta-

cionales, salariales, de escalafón y de administración del personal, que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias.

Para el caso del sistema de salud las plantas de personal serán departamentales, distritales y municipales, según las competencias definidas en la presente ley, y en todos los casos les será aplicable el régimen de personal, de Carrera Administrativa y de prestaciones sociales de los servidores públicos establecido en la Ley 10 de 1990 y demás normas complementarias y reglamentarias.

En virtud de las autorizaciones de la Ley 4ª de 1992 el Conpes social establecerá los reajustes salariales máximos que podrán decretar o convenir las entidades territoriales. Igualmente establecerá los parámetros de eficiencia técnica y administrativa que podrán considerarse para la expansión de las plantas de personal, y los sistemas de control de gestión por parte de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía que al respecto consagra la Constitución Política.

El Gobierno Nacional establecerá un programa de estímulos a la eficiencia técnica y administrativa de los sectores de salud y educación y se abstendrá de participar en programas de cofinanciación cuando las entidades territoriales de que trata la presente ley, no demuestren eficiencia o no efectúen la expansión racional de sus plantas de personal.

CAPITULO II

El situado fiscal.

Artículo 7º **Naturaleza del situado fiscal.** El situado fiscal, consagrado en el artículo 356 de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa o a través de los municipios, de los servicios públicos de educación y salud de la población y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución Política. El situado fiscal será administrado bajo responsabilidad de las entidades territoriales en forma autónoma y descentralizada.

Parágrafo 1º **Definición de los ingresos corrientes de la Nación.** Los ingresos corrientes de la Nación que servirán de base para el cálculo del situado fiscal según los artículos 356 y 358 constitucionales, estarán constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios, no formarán parte de esta base de cálculo 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. El ningún caso podrán deducirse de los ingresos corrientes para efectos del cálculo del situado fiscal las rentas de destinación específica autorizadas por el artículo 359 constitucional.

Parágrafo 2º La definición señalada en el parágrafo 1º se aplica para el punto de partida en 1993 con base en los valores del presupuesto inicial de la Nación en la siguiente forma: Los ingresos corrientes de la Nación son \$ 5.312.705 millones, menos \$ 130.469 millones destinados al Fondo Nacional de Regalías, y menos \$ 442.759 millones estimados como el equivalente a tres puntos del IVA autorizados en el artículo 19 de la Ley 6ª de 1992, operación que produce entonces una base de cálculo igual a \$ 4.739.476 millones. Como el situado fiscal definido para efectos de esta ley en el parágrafo 3º asciende al valor de \$ 1.048.200 millones, el porcentaje resultante del situado fiscal sobre la base de cálculo es del 22.1%.

Alternativa: En caso de deducir la contribución de hidrocarburos, autorizada por el artículo 46 de la Ley 6ª de 1992 para los municipios, la base de cálculo se reduciría en \$ 104.918 millones, y quedaría en \$ 4.634.558

millones y el porcentaje del situado fiscal quedaría en el 22.6%.

Parágrafo 3º Los programas y los valores que sirvieron de base para establecer el nivel del situado fiscal en 1993 y que aparecen en la Ley de Presupuesto son los siguientes:

1. Para salud, el situado fiscal que aparece en la ley como transferencias a los servicios seccionales de salud, se agregaron además dos hospitales (Institutos Mental y de Malaria de Antioquia) financiados con recursos nacionales y que estaban por fuera del situado fiscal, como consecuencia se ajusta el valor del situado fiscal en salud en un total de \$ 224.200 millones.

2. Para educación, el situado fiscal se consideró como compuesto de los siguientes programas definidos en la Ley de Presupuesto: educación básica primaria, educación secundaria y media vocacional, colegios cooperativos, planteles nacionales, educación misional, centros experimentales piloto, pago de prestaciones sociales del Magisterio, personal docente y administrativo, gastos generales de los FER y plazas móviles, por un valor total de \$ 824.000 millones.

Artículo 8º **Nivel del situado fiscal.** Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 356 de la Constitución Política y las disposiciones de esta ley, el situado fiscal será un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la Nación que como mínimo tendrá los siguientes niveles de participación en ellos, así:

- a) Para el año de 1994: 22%;
- b) Para el año de 1995: 22.5%;
- c) Para el año de 1996: 23.5%.

Para la vigencia fiscal de 1994 se tomará como situado fiscal el que sea mayor al comparar el porcentaje que establece en el presente artículo, con el resultante de reajustar porcentualmente el situado fiscal de 1993 en igual proporción al incremento de los ingresos corrientes entre esas dos vigencias fiscales.

Su cesión efectiva y autónoma a las entidades territoriales se realizará de conformidad con las disposiciones previstas sobre la descentralización de la salud y educación y en los términos y condiciones dispuestos en la presente ley.

Parágrafo 1º Del total que corresponda a cada departamento, será obligatorio destinar como mínimo el 60% para educación y el 70% para salud. El 20% restante lo deberá destinar el departamento o distrito, a salud o educación según sus metas en coberturas y demás fuentes de financiación de estos sectores.

Como mínimo el 50% del situado fiscal destinado a salud deberá aplicarse al primer nivel de atención y debe ser transferido a los municipios cuando éstos asuman esa competencia. Cada nivel territorial deberá aplicar al menos cinco puntos porcentuales a prevención de la enfermedad y fomento de la salud.

Mediante motivación debidamente justificada y aprobada por los ministerios del sector podrán asignarse valores diferentes a cualquiera de los porcentajes mínimos obligatorios aquí establecidos.

Parágrafo 2º Conforme a lo dispuesto por el artículo 356 de la Constitución Política, en el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para la prestación de los servicios de educación y salud de competencia de las entidades territoriales de conformidad con la presente ley, para ser cedidas a esas entidades, diferentes al situado fiscal de que trata este capítulo. Sin embargo, podrán haber apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales y partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de competencias exclusivas de las entidades territoriales que, por consiguiente, no pueden ser ejecutadas por la Nación.

Parágrafo 3º Las apropiaciones para atender los pasivos prestacionales de salud y educación que corresponda pagar a la Nación, en

virtud de las Leyes 43 de 1975, 91 de 1989 y las reconocidas por la presente ley, serán financiadas con recursos diferentes al situado fiscal.

Parágrafo 4º Los departamentos, distritos y municipios que asumen responsabilidades a ellos asignadas, podrán solicitar ante el Departamento Nacional de Planeación la revisión de las sumas correspondientes al situado fiscal, cuando se demuestre que existen errores en su cálculo.

Parágrafo 5º El Gobierno, en el Plan de Desarrollo, podrá poner a consideración del Congreso aumentos en el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, establecidos en la presente ley para el situado fiscal, con el fin de ajustarlo a las metas sociales que allí se señalen.

Artículo 9º. Distribución del situado fiscal. El situado fiscal consagrado en el artículo 356 de la Constitución Política, se distribuirá en la siguiente forma:

1. El 15% por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena y Santa Marta.

2. El 85% restante, de conformidad con la aplicación de las siguientes reglas:

a) Un porcentaje variable equivalente a la suma de los gastos de atención de los usuarios actuales de los servicios de salud y educación de todos los departamentos y distritos del país, hasta el punto que sumado con el porcentaje del numeral 1º permita la prestación de los servicios en condiciones de eficiencia administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1º del presente artículo. Este porcentaje se considerará para efectos de cálculo como el situado fiscal mínimo.

b) El porcentaje restante, una vez efectuada la distribución por situado fiscal mínimo para salud y educación, se asignará en proporción a la población potencial por atender, en los sectores de salud y educación, y al esfuerzo fiscal ponderado, de conformidad con los criterios establecidos en el parágrafo 2º del presente artículo.

La metodología para establecer la población usuaria actual, para aplicar las reglas de distribución de los recursos del situado fiscal y para diseñar los indicadores pertinentes, será adoptada por el Conpes para la Política Social de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo. En todo caso se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

i) Los usuarios actuales en educación son la población en edad escolar comprendida entre los 5 y 17 años de edad, matriculada en cada año en el sector oficial más la becada que atiende el sector público o privado; la población becada se contabilizará con una ponderación especial para efectos de la estadística de usuarios.

ii) La población potencial en educación es la población en edad escolar comprendida entre los 5 y 17 años de edad.

iii) Los usuarios actuales en salud, son la población atendida en cada año por las instituciones oficiales y privadas que presten servicios por contratos con el sector oficial, medida a través del registro de las consultas de medicina, enfermería y odontología y de los egresos hospitalarios.

iv) La población potencial en el sector salud se mide como la población total del departamento, no cubierta plenamente por el sistema contributivo de la seguridad social, ponderada por el índice de necesidades básicas suministrado por el DANE.

Parágrafo 1º Para efectos de la medición de la eficiencia administrativa per cápita de que trata el literal a) del numeral 2 del presente artículo se calculará, para cada sector de salud y educación, un situado fiscal mínimo requerido para financiar los gastos de prestación del servicio a la población actual en cada uno de ellos, observando los siguientes criterios:

a) Anualmente se calcula para cada departamento un gasto per cápita resultante de la siguiente operación: el numerador será el situado fiscal asignado al sector el año inmediatamente anterior, ajustado por un índice de crecimiento salarial determinado por el Gobierno Nacional, el denominador será la población atendida el mismo año;

b) Se determinarán los gastos per cápita departamentales y distritales agrupándolos en categorías, en atención a la población rural dispersa, a los nuevos departamentos y a los que tengan distribuida mayoritariamente su población en centros urbanos, según lo determine y apruebe el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, para Política Social;

c) A los departamentos y distritos cuyos gastos per cápita difieran del promedio de cada categoría en la que se encuentren incluidos, se les reconocerá un estímulo cuando se hallaren por debajo de dicho promedio. En caso contrario, la diferencia se reconocerá decrecientemente dentro de un plan de ajuste que implique sustitución de recursos financieros, ampliación de coberturas o reducción de la planta de personal, así: el 100% en 1994, al 80% en 1995, al 60% en 1996, al 40% en 1997, al 20% en 1998; a partir de 1999 los gastos se valorarán con el promedio per cápita de la categoría de departamentos y distritos dentro de la cual se encuentren incluidos;

d) Los gastos per cápita en condiciones de eficiencia serán la base para calcular el gasto en la población o de los usuarios actualmente atendidos de que tratan el numeral 1 y la letra a) del numeral 2 del presente artículo.

Parágrafo 2º Para efecto de lo dispuesto en la letra b) del numeral 2 del presente artículo, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) El esfuerzo fiscal se determinará como la relación entre el gasto per cápita de cada departamento o distrito aplicado a salud y educación, y el ingreso per cápita que a cada uno corresponda;

b) El esfuerzo fiscal se ponderará en relación inversa al desarrollo socio-económico;

c) Para efectos del esfuerzo fiscal, el gasto per cápita de cada departamento, se determinará considerando el gasto aplicado a salud y educación realizado con rentas cedidas, otros recursos propios y otras transferencias distintas al situado fiscal aportadas por el departamento y los municipios de su jurisdicción.

Parágrafo 3º En el mes de enero de cada año, los Ministerios de Educación y Salud, en coordinación con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, y las Secretarías de Hacienda Departamentales suministrarán al Departamento Nacional de Planeación, la información del año inmediatamente anterior relativa a los factores indispensables para la aplicación de la fórmula. La información financiera remitida por las Secretarías de Hacienda deberá estar refrendada por la respectiva contraloría. Los funcionarios de los departamentos y distritos que no proporcionen la información en los plazos establecidos por los ministerios de esta ley, incurrirán en causal de mala conducta y serán objeto de las sanciones correspondientes. En este evento, se aplicará, para efectos de la distribución del situado fiscal, la información estimada por el respectivo ministerio.

Parágrafo 4º Para el efecto de los cálculos necesarios en la aplicación de lo dispuesto en este artículo, se excluirá de cada departamento lo correspondiente al distrito que se encuentre en su territorio.

Parágrafo 5º Durante el periodo de transición de cuatro años fijado en el artículo de la presente ley y de acuerdo con un reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional, será reconocido el valor anual de los aportes patronales para pensiones y cesantías, el cual se deducirá del valor total del situado fiscal antes de proceder a su distribución de acuerdo con lo previsto en el pre-

sente artículo, y será girado según lo previsto en el artículo 17 de la presente ley. Transcurrido el periodo de transición de cuatro años se procederá de tal manera que una vez distribuido el situado fiscal por entidades territoriales, del valor total que corresponda a cada una se descontarán las cuotas patronales para la afiliación y creación de reservas para el pago de los valores prestacionales de pensiones y cesantías, para los sectores de educación y salud, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia. Tales valores se girarán en la forma prevista en el artículo 17.

Parágrafo 6º Cada cinco años, los cuales se contarán a partir del 7 de julio de 1991, la ley, a iniciativa de los miembros del Congreso, podrá revisar el nivel del situado fiscal, las reglas y los procedimientos para la aplicación de los criterios constitucionales.

Artículo 10. Comisión Veedora de Transferencias. Créase una Comisión Veedora de las Transferencias, la cual tendrá un carácter consultivo y ejercerá vigilancia sobre la liquidación y distribución del situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación; y de la cual formarán parte un delegado designado por la Federación Colombiana de Municipios, un delegado designado por la Asociación de Gobernadores, un delegado designado por la Comisión Tercera del Senado y un delegado designado por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes. La Comisión se dará su propio reglamento y se financiará con los aportes de las entidades representadas.

Parágrafo. Los conflictos que se presenten en la aplicación de esta ley entre los municipios y los departamentos o entre los departamentos y la Nación, podrán ser resueltos por comisiones de conciliación ad hoc, en las cuales tendrán representación la Nación, los departamentos y el municipio, sin perjuicio de las acciones a que haya lugar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El funcionamiento de estas comisiones será reglamentado por el Gobierno Nacional.

Artículo 11. Distribución del situado fiscal de cada departamento entre sus municipios. Las Asambleas Departamentales programarán la distribución de los recursos del situado fiscal entre los municipios y el departamento, de conformidad con las competencias asignadas en el capítulo I de la presente ley a cada uno de estos niveles administrativos, en atención a los criterios de equidad y eficiencia, y en desarrollo de un plan concertado con los municipios para la descentralización de responsabilidades, la ampliación de coberturas y el ajuste administrativo y financiero.

1. Son criterios mínimos para la distribución del situado fiscal entre los municipios los mismos previstos por el artículo 9º para la distribución entre departamentos y distritos, excepto la alícuota del 15%. Se tendrá en cuenta como criterio especial, un porcentaje de los recursos del situado fiscal que se repartirá entre los municipios que hubieren asumido descentralizadamente las competencias de salud o educación.

Las reglas de asignación de recursos entre los municipios, podrán ser análogas en lo pertinente a las previstas en el artículo 9º de la presente ley, para lo cual se considerarán las distinciones necesarias entre la asignación de salud y la de educación. La forma de aplicar los criterios de distribución del situado fiscal entre los municipios podrá ser modificada cada tres años por la respectiva Asamblea Departamental, o cuando se realicen modificaciones de carácter legal sobre la materia, o con ocasión de la aprobación de los planes de desarrollo departamental.

2. El plan de descentralización y ampliación de coberturas deberá consagrar los siguientes aspectos:

a) La población cubierta y la población objetivo por atender en salud y educación de

acuerdo con las metas anuales para ampliación de la cobertura;

b) Los servicios públicos y privados de salud y educación que existen en los municipios y los niveles de atención en salud y los servicios de educación que deberán quedar a cargo de cada una de las administraciones locales. Deberán precisarse además cuáles servicios quedarán a cargo de los departamentos en forma acorde a los principios de subsidiariedad, coordinación, complementariedad y concurrencia;

c) De conformidad con lo anterior se determinará: la infraestructura, instalaciones, equipos, y el personal existente que será administrado, o asumido por los municipios directamente o mediante contratos con el sector privado o las organizaciones de la comunidad; el programa de subsidios para el acceso de la población pobre a la seguridad social en salud y el programa de becas para el acceso a los servicios educativos; y finalmente se establecerá el déficit estimado requerido para la atención de la población asignada;

d) Los recursos financieros disponibles a la fecha y su proyección futura, teniendo en cuenta el situado fiscal asignado a las localidades, los recursos propios de los municipios aplicados a salud y educación, los recursos propios de las entidades prestadoras de servicios, las transferencias de Ecosalud, y las participaciones municipales para inversión social;

e) La infraestructura y el personal que permanecerá a cargo del departamento y que será asignado a los establecimientos públicos departamentales para prestar los servicios de salud y educación que no presten los municipios;

f) La infraestructura y el personal que se incorporará al nivel central del departamento con responsabilidades de dirección, asesoría y control.

3. Cuando cada municipio decida asumir sus responsabilidades en la dirección y prestación de los servicios, que le corresponden de acuerdo con el plan de descentralización y de ampliación de coberturas, y en el evento de que los recursos físicos y financieros sean insuficientes, se proyectarán los faltantes financieros y se establecerán las estrategias de ajuste administrativo y financiero de mediano y largo plazo. El departamento, en todo caso, dará estímulos financieros a los municipios, con cargo a los recursos del situado fiscal, para incentivar la descentralización de los servicios de salud y educación y la autonomía municipal.

Parágrafo. La distribución de recursos del situado fiscal entre todos los municipios del departamento, se realizará sin perjuicio de que los municipios hayan asumido sus competencias en educación y salud. En todo caso, la administración autónoma y la efectiva cesión del situado fiscal que se asigne a los municipios, se sujetará a la asunción de las competencias por parte de éstos. Los recursos distribuidos para la financiación de responsabilidades a cargo de los municipios que no hayan asumido la prestación descentralizada de los servicios de salud y educación en los términos establecidos en la ley, serán administrados por el departamento o la Nación en virtud del principio de subsidiariedad.

Artículo 12. Requisitos para la administración descentralizada y autónoma de los recursos del situado fiscal por parte de los departamentos y distritos. Para asumir la administración descentralizada y autónoma de los recursos del situado fiscal en los términos y condiciones señalados en la presente ley, los departamentos y distritos deberán acreditar ante los Ministerios de Salud y Educación, según el caso, los siguientes requisitos:

1. La organización y puesta en funcionamiento de un sistema básico de información según normas técnicas expedidas por la autoridad competente, y la adopción de los pro-

cedimientos para la programación, ejecución, evaluación, control y seguimiento físico y financiero de los programas de salud y educación.

2. La adopción de la metodología para elaborar anualmente, de acuerdo con los criterios formulados por el Ministerio respectivo, un plan de desarrollo para la prestación de los servicios de educación y salud, que permita evaluar la gestión del departamento o distrito en cuanto a la calidad, eficiencia y cobertura de los servicios.

3. La aprobación por parte de la Asamblea Departamental de las reglas y procedimientos para la distribución del situado fiscal entre los municipios.

4. La adopción de un plan de que trata el artículo 11 y de un plan de asunción de responsabilidades frente a las coberturas, a la calidad y a la eficiencia de los servicios que contenga como mínimo los siguientes aspectos:

a) Un antecedente de la situación del sector en lo referente a: i) coberturas y calidad de los diferentes niveles de atención y su población objetivo; ii) el personal, instalaciones y equipos disponibles; iii) los recursos financieros destinados a la prestación de los servicios, y iv) otros aspectos propios de cada sector, en el departamento y sus municipios;

b) Una identificación de las dificultades que se han presentado en el proceso de descentralización desarrollado hasta el momento de la elaboración del plan y una propuesta para su solución;

c) La identificación de las necesidades departamentales en términos de capacitación, asesoría y asistencia técnica que éste requiere de los respectivos ministerios, para garantizar el desarrollo del proceso de descentralización del sector de la Nación a los departamentos;

d) La identificación de las necesidades municipales en términos de capacitación, asesoría y asistencia técnica que éstos requieren del departamento, para garantizar una adecuada prestación de los servicios en el municipio;

e) En lo anterior, la formulación de las estrategias que el departamento seguirá para asumir la prestación de los servicios de educación y salud y descentralizarlos a sus municipios, con el correspondiente cronograma de las actividades, con fechas de iniciación y terminación de las mismas, así como los recursos requeridos para su cumplimiento. En dicho cronograma, el departamento tendrá como límite superior cuatro años, a partir de la expedición de la presente ley, para asumir los servicios, y dos años adicionales, a partir del momento en que reciba el departamento, para entregar a sus municipios.

5. La realización, con la asistencia del ministerio respectivo, de los siguientes ajustes institucionales:

a) En educación:

— Definir la dependencia departamental o distrital que asumirá la dirección de la educación, y demás funciones y responsabilidades asignadas por la ley.

— Incorporar las funciones de los Centros Experimentales Piloto, las Juntas Seccionales de Escalafón y los Fondos Educativos Regionales a la estructura administrativa departamental o distrital.

— Incorporar los establecimientos educativos como establecimientos públicos descentralizados del orden departamental o distrital.

— Determinar la estructura de la planta de personal de acuerdo con lo previsto en el artículo 6º de esta ley.

b) En salud:

— Cumplir los requisitos señalados por la Ley 10 de 1990 en su artículo 37 y en forma especial la creación de las unidades hospitalarias y de prestación de servicios como establecimientos descentralizados de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 10 de 1990.

— Organizar y poner en funcionamiento la red de servicios del sistema de salud, de acuer-

do con el régimen de referencia y contra-referencia de pacientes y a los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia.

— Determinar la estructura de la planta de personal de acuerdo con lo previsto en el artículo 6º de esta ley, y realizar la sustitución de los contratos laborales, para incorporarlos en dicha planta. La planta de personal discriminará entre la planta de la dirección del sistema seccional de salud dependiente de la administración central, la planta de cada uno de los establecimientos públicos que prestan servicios, y la planta provisional que será transferida gradualmente a los municipios.

Parágrafo 1º Para efectos de lo previsto en los numerales 1, 2 y 4, el Conpes para la Política Social aprobará los sistemas de información, los contenidos y la metodología para elaborar y evaluar los planes sectoriales de desarrollo de salud y educación en las entidades territoriales y los planes de descentralización, buscando que los mismos se centren en mejorar el logro de metas de cobertura, calidad y eficiencia de los servicios, y cuidando que los sistemas de información y evaluación permitan explicar cuándo las variaciones entre metas y resultados corresponden a causas imputables a los administradores de los servicios y cuándo a causas no imputables.

Parágrafo 2º Las entidades territoriales que hubieren sido certificadas por el Ministerio de Salud conforme al artículo 37 de la Ley 10 de 1990 y demás disposiciones legales, tendrán un año de plazo, contado a partir de la promulgación de la presente ley, para efectuar los ajustes complementarios para el lleno de los requisitos establecidos en esta disposición, los cuales deberán formar parte del plan de descentralización.

Parágrafo 3º Los planes de descentralización, ampliación de coberturas y ajuste administrativo y financiero deberán estar perfeccionados a más tardar en diciembre de 1994, en caso contrario, la Nación podrá abstenerse de apoyar al departamento con sus programas de cofinanciación.

Artículo 13. Asunción de competencias para los departamentos y distritos. Los departamentos y distritos que acrediten el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 12 en el transcurso de cuatro años, contados a partir de la vigencia de esta ley, recibirán mediante acta suscrita para el efecto, los bienes, el personal, y los establecimientos que les permitirán cumplir con las funciones y las obligaciones recibidas. En dicha acta deberán definirse los términos y los actos administrativos requeridos para el cumplimiento de los compromisos a cargo de la Nación y las entidades territoriales respectivas.

Cumplidos los cuatro años y si las entidades territoriales no hubieren procedido a la asunción de las competencias a ellas asignadas en la presente ley, ni hubieren satisfecho los requisitos de que trata el artículo 12, y conforme al principio de subsidiariedad, la administración de los recursos del situado fiscal se realizará con la intervención técnica y administrativa de la Nación por intermedio del respectivo Ministerio, conforme a las modalidades y mecanismos existentes u otros nuevos que el mismo establezca, ya sea directamente o mediante contratos con otras personas jurídicas. Igualmente, determinará las condiciones y los términos en los cuales se prestarán los respectivos servicios con cargo al situado fiscal.

El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos y demás formalidades necesarias para obtener la certificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 12 de la presente ley.

Artículo 14. Reglas especiales para obtener la descentralización en la dirección y prestación de los servicios de salud y educación por parte de los municipios. Sin perjuicio de lo dispuesto en el parágrafo 2º del artículo 12

de la presente ley, para la dirección y prestación de los servicios de salud y educación por parte de los municipios en forma descentralizada y autónoma, se observarán las siguientes reglas:

1. De conformidad con el artículo 356 inciso cuarto de la Constitución Política no se podrán descentralizar funciones sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas, y por lo tanto de acuerdo al procedimiento previsto en el artículo 11, los departamentos podrán descentralizar funciones solo con la respectiva cesión de los recursos del situado fiscal a los municipios, siempre y cuando éstos cumplan los siguientes requisitos:

— La organización y puesta en funcionamiento de un sistema básico de información según normas técnicas expedidas por la autoridad competente, y la adopción de los procedimientos para la programación, ejecución, evaluación, control y seguimiento físico y financiero de los programas de salud y educación.

— La adopción de la metodología para elaborar anualmente, de acuerdo con los criterios formulados por el departamento, de un plan de desarrollo para la prestación de los servicios de educación y salud, que permita evaluar la gestión del municipio en cuanto a la calidad, eficiencia y cobertura de los servicios.

— La realización, con la asistencia del departamento respectivo, de los siguientes ajustes institucionales:

a) En educación:

— La definición de la dependencia municipal que asumirá la dirección de la educación, y demás funciones y responsabilidades asignadas por la ley.

— La incorporación de los establecimientos educativos como establecimientos públicos descentralizados del orden municipal.

— La determinación de la estructura de la planta de personal de acuerdo con lo previsto en el artículo 6º de esta ley.

b) En salud:

— El cumplimiento de los requisitos señalados por la Ley 10 de 1990 en su artículo 37, y en forma especial la creación de las unidades hospitalarias y de prestación de servicios de conformidad con las disposiciones legales sobre la materia.

— La determinación de la estructura de la planta de personal de acuerdo con lo previsto en el artículo 6º de esta ley. La planta de personal discriminará entre la planta del sistema de dirección dependiente de la administración central del municipio, y la planta de cada una de las entidades del orden municipal que prestan estos servicios.

2. Los municipios a los cuales el departamento no certifique el cumplimiento de los requisitos señalados en la presente ley para la cesión de las competencias y recursos del situado fiscal, y que hubieren a su propio criterio satisfecho los mismos, podrán solicitar al Ministerio respectivo la certificación correspondiente.

3. Sin perjuicio de lo previsto en los numerales precedentes, los municipios podrán administrar los servicios de salud y educación de que trata el artículo 2º de esta ley con sus propios recursos, con las transferencias de Ecosalud y las participaciones asignadas por el artículo 357 de la Constitución Política, de acuerdo con los planes sectoriales de salud y educación.

4. En todos los casos, la gestión de personal estará subordinada a lo previsto por el artículo 6º.

5. Cuando se certifique el cumplimiento de los requisitos que deben cumplir los municipios, los departamentos dictarán los actos tendientes a la cesión de bienes y recursos que fueren necesarios y entregarán por acta la infraestructura física, y el personal a los municipios, dejando constancia de cualquier

obligación pendiente a cargo de los departamentos, especialmente en materia prestacional. Por mutuo acuerdo podrán firmarse convenios interadministrativos que regulan un periodo de transición hasta la plena asunción de las competencias por parte de los municipios de conformidad con lo previsto en el plan de descentralización y ajuste, de que trata el artículo 11 de esta ley.

Parágrafo 1º Cuando un departamento compruebe ante el respectivo Ministerio que un municipio no cumple las reglas establecidas por esta ley para la ejecución de las funciones que se le han transferido, podrá, previa autorización del Ministerio del sector, subordinar su ejercicio al cumplimiento de planes de desempeño convenidos mediante contratos interadministrativos celebrados para ese propósito, y promoverá la aplicación de las sanciones a que haya lugar.

Parágrafo 2º Las competencias y funciones que ya hayan sido asumidas por los municipios en virtud del Decreto-ley 77 de 1987, la Ley 29 de 1989, la Ley 10 de 1990 y demás leyes anteriores, en desarrollo del proceso de descentralización se conservarán, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos complementarios y las transformaciones institucionales a que haya lugar de conformidad con lo aquí dispuesto, para cuyo efecto se tendrá un periodo de un año contado a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 15. **Estímulos a la descentralización.** Los departamentos, distritos y municipios que cumplan con los requisitos de descentralización de que tratan los artículos 12 y 14 de la presente ley, tendrán prioridad en la asignación de los recursos de financiación y cofinanciación del Fondo de Inversión Social, FIS, y en los demás programas de carácter nacional de los sectores de salud y educación, de conformidad con el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional, y demás autoridades competentes sobre la materia.

Artículo 16. **Procedimiento presupuestal para la distribución del situado fiscal y para el control de la Nación de los planes sectoriales.** El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento, y el calendario para la distribución del situado fiscal entre las entidades territoriales determinando las funciones que le competen a cada una de sus dependencias, evaluará periódicamente su conveniencia e introducirá los ajustes que estime necesarios, considerando las siguientes reglas mínimas:

1. El Ministerio de Hacienda durante el mes de enero de cada año hará un estimativo preliminar del valor global del situado fiscal para el año inmediatamente siguiente. El Departamento Nacional de Planeación comunicará a las entidades territoriales beneficiarias del situado fiscal, al menos con diez meses de anticipación al inicio de la vigencia fiscal respectiva, el techo presupuestal mínimo que les corresponde por concepto de situado fiscal de acuerdo a las proyecciones y a lo previsto en los artículos 8º y 9º de la presente ley.

2. Los departamentos y distritos procederán a hacer la distribución del valor que les corresponde de acuerdo a lo previsto en los artículos 10 y 11 de la presente ley, y someterá este proyecto de distribución, junto con el plan de desarrollo sectorial de salud y educación, el cual consolidará los planes municipales, a consideración de los respectivos ministerios.

3. El concepto de los Ministerios de Salud y Educación sobre los planes y proyectos de las entidades territoriales tendrá un carácter de control técnico y solo será de obligatoria aceptación por parte de las entidades territoriales cuando se refieran a la asignación del situado fiscal y en las materias específicas aquí señaladas, y serán de aceptación opcional para la entidad territorial cuando haga referencia a la asignación de los recursos

propios de las entidades o a las materias no establecidas en este artículo. Los planes y proyectos de los departamentos y distritos, incluyendo los ajustes a que haya lugar, deberán presentarse al Departamento Nacional de Planeación a más tardar el 3 de abril de cada año.

Esos conceptos técnicos sobre la asignación del situado fiscal serán de carácter obligatorio en las siguientes materias específicas:

a) La distribución del situado entre los sectores de Salud y Educación;

b) La distribución del situado fiscal entre los municipios;

c) La constitución de reservas para garantizar el pago de las prestaciones sociales de cada vigencia;

d) La proporción de la asignación de situado fiscal para gastos de dirección y prestación de los servicios.

4. Con base en los planes presentados por los departamentos y distritos y teniendo en cuenta los ajustes que hayan hecho a la estimación preliminar del situado fiscal total, el Departamento Nacional de Planeación preparará el Plan Operativo Anual de Transferencias Territoriales, conjuntamente con las participaciones de que trata el artículo 357 de la Constitución Política y los recursos de cofinanciación. Este plan hará parte del Plan Operativo Anual de Inversiones, el cual incorporará al proyecto de ley de presupuesto que se presente al Congreso el 20 de julio de cada año.

5. El situado fiscal asignado a cada entidad territorial se incorporará a los presupuestos de las entidades territoriales y el ejercicio del control fiscal sobre dichos recursos corresponderá a las autoridades territoriales competentes, incluyendo la Contraloría General de la República de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y la Ley 42 de 1993. Igualmente, se garantizará la participación ciudadana en el control sobre los recursos en los términos que señale la ley.

6. En los plazos determinados por el reglamento las entidades territoriales deberán informar a los respectivos Ministerios de Salud y Educación los resultados obtenidos en la ejecución de los planes sectoriales de salud y educación y la evaluación correspondiente en el logro de las metas propuestas, según lo previsto en el artículo 12 de la presente ley.

7. Las partidas del situado fiscal de salud y educación al igual que las participaciones municipales ordenadas en el artículo 357 de la Constitución, que se apropien en la ley anual de presupuesto se distribuirán globalmente entre las entidades territoriales beneficiarias, sin destinación específica a proyectos o a las entidades prestadoras de los servicios, y de conformidad con las normas de la presente ley.

Artículo 17. **Transferencia de los recursos del situado fiscal.** Los recursos del situado fiscal serán transferidos directa y efectivamente a los departamentos y distritos, de acuerdo con la distribución dispuesta en la ley anual de presupuesto, o directamente a los municipios, previo el cumplimiento de las condiciones y términos señalados en la presente ley, mediante giros mensuales que efectuará el Ministerio de Hacienda. Para tales efectos, los departamentos, distritos y los municipios organizarán en su presupuesto cuentas especiales para salud y los Fondos Educativos Regionales o las cuentas que correspondan en los municipios para educación, que se manejarán con unidad de caja, sometidas a las normas del régimen presupuestal y fiscal de la entidad territorial respectiva, bajo la administración del gobernador o alcalde, quienes podrán delegar en la autoridad jerárquica superior del respectivo sector de salud y educación. A tales fondos de las entidades territoriales se deberán girar

igualmente todos los recursos que por cualquier concepto sean asignados para el respectivo sector, excepto los recursos propios de los establecimientos descentralizados, de conformidad con el reglamento.

Sin embargo, las sumas correspondientes a los aportes de las entidades territoriales, sus entes descentralizados, o entidades contratistas, que por concepto de prestaciones sociales del personal de salud, docente y administrativo, deban ser pagadas con cargo al situado fiscal, serán giradas directamente al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, y en forma provisional al Instituto de los Seguros Sociales y al Fondo Nacional del Ahorro a favor de las entidades que no tengan afiliados sus empleados a ningún sistema de seguridad social, o a las entidades que asuman estas funciones para el personal de salud, de conformidad con las disposiciones legales sobre la materia. De todas maneras, en los departamentos de las entidades territoriales deberán quedar claramente especificadas las partidas con destino al pago de prestaciones sociales y que deberán ser giradas por la Nación en la forma aquí prevista.

Parágrafo 1º Para los efectos del giro del situado fiscal a los departamentos, distritos y municipios, el Programa Anual de Caja, se hará sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la Ley de Presupuesto. A partir de la vigencia fiscal de 1994, los mayores o menores valores del recaudo efectivo serán adicionados o deducidos de las vigencias presupuestales siguientes dentro de un plan de ampliación de coberturas o de ajuste financiero según el caso. Dichos giros se deberán efectuar en los cinco últimos días de cada mes y recibirse en la entidad territorial a más tardar el último día hábil del mismo.

Parágrafo 2º El Ministerio respectivo comunicará al Ministerio de Hacienda y al Departamento Nacional de Planeación, el cumplimiento de lo previsto en los artículos 11, 12, 13 y 14 para que los recursos del situado fiscal sean girados directa y efectivamente a los departamentos, distritos o municipios.

Mientras se cumplen los requisitos de que tratan los artículos en referencia la administración de los recursos se efectuará en la forma indicada en el artículo 13 de esta ley.

Artículo 18. Control del cumplimiento de las condiciones del situado fiscal. Con el fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se deben asumir las responsabilidades y funciones de que trata la presente ley, cuyo establecimiento autoriza el artículo 356 de la Constitución Política, cuando los departamentos y distritos hayan disminuido la calidad de los servicios o las coberturas, por causas imputables a la dirección administrativa de dichos servicios, o hayan dado a las transferencias una destinación diferente a la prevista en el plan de desarrollo de salud y educación, los Ministerios promoverán las investigaciones que correspondan ante las autoridades competentes, y determinarán, según la magnitud del incumplimiento y el sector en el cual se presente, diferentes grados de coadministración de las autoridades nacionales en la administración de los recursos del situado fiscal. Las particularidades de esta coadministración se reflejarán en las modalidades y mecanismos que defina cada Ministerio, sin que en ningún caso se reduzca el valor del situado fiscal que corresponda a cada entidad territorial, como resultado de la aplicación de la fórmula pertinente.

Sin embargo, el Ministerio correspondiente podrá, previo un estudio evaluativo, decidir a partir de qué momento cesa la coadministración de las autoridades nacionales.

La coadministración será transitoria hasta que se corrijan las fallas técnicas y administrativas que subsistan en la prestación de los servicios.

CAPÍTULO III

Participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

Artículo 19. Participación para sectores sociales. Las participaciones a los municipios de que trata el artículo 357 de la Constitución, se destinarán a las siguientes actividades:

1. En educación: construcción, ampliación, remodelación, dotación y mantenimiento y provisión de material educativo de establecimientos de educación formal y no formal, financiación de becas, pago de personal docente, y aportes de la administración para los sistemas de seguridad social del personal docente.

2. En salud: pago de salarios y honorarios a médicos, enfermeras, promotores y demás personal técnico y profesional, y cuando hubiere lugar sus prestaciones sociales, y su afiliación a la seguridad social; pago de subsidios para el acceso de la población con necesidades básicas insatisfechas a la atención en salud, acceso a medicamentos esenciales, prótesis, aparatos ortopédicos y al sistema de seguridad social en salud; estudios de pre-inversión en construcción, dotación y mantenimiento de infraestructura hospitalaria a cargo del municipio y de centros y puestos de salud; vacunación, promoción de la salud, control y vigilancia del saneamiento ambiental y de los consumos que constituyen factor de riesgo para la salud; financiación de programas nutricionales de alimentación complementaria para grupos vulnerables; bienestar materno-infantil; alimentación escolar; y programas de la tercera edad y de las personas con deficiencias o alteraciones físicas y mentales, en cualquiera de sus modalidades de atención.

3. En vivienda: para otorgar subsidios a hogares con ingresos inferiores a los cuatro salarios mínimos, para compra de vivienda, de lotes con servicios o para construir; o para participar en programas de soluciones de vivienda de interés social definida por la ley; suministrar o reparar vivienda y dotarlas de servicios básicos.

4. En servicios de agua potable y saneamiento básico: preinversión en diseños y estudios; diseños e implantación de estructuras institucionales para la administración y operación del servicio; construcción, ampliación y remodelación de acueductos y alcantarillados, potabilización del agua, o de soluciones alternas de agua potable y disposición de excretas; saneamiento básico rural; tratamiento y disposición final de basuras; conservación de microcuencas, protección de fuentes, reforestación y tratamiento de residuos; y construcción, ampliación y mantenimiento de jagüeyes, pozos, letrinas, plantas de tratamiento y redes.

5. Subsidios para la población pobre que garanticen el acceso a los servicios públicos domiciliarios, tanto en materia de conexión como de tarifas, conforme a la ley y a los criterios de localización previstos en el artículo 27.

6. En materia agraria: otorgamiento de subsidios para la cofinanciación de compra de tierras por los campesinos pobres en zonas de reforma agraria; creación, dotación, mantenimiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, Umata, y capacitación de personal, conforme a las disposiciones legales vigentes; subsidios para la construcción de distritos de riego; construcción y mantenimiento de caminos vecinales; y construcción y mantenimiento de centros de acopio de productos agrícolas.

7. Para grupos de población vulnerables: desarrollo de planes, programas y proyectos de bienestar social integral en beneficio de poblaciones vulnerables, sin seguridad social y con necesidades básicas insatisfechas; ter-

cera edad, niños, jóvenes, mujeres gestantes y discapacitados. Centros de atención del menor infractor y atención de emergencias.

8. En justicia: podrán cofinanciar el funcionamiento de centros de conciliación municipal y comisarias de familia.

9. En protección del ciudadano: previo acuerdo y mediante convenios interadministrativos con la Nación, podrán cofinanciarse servicios adicionales de policía cuando fuere necesario de conformidad a lo previsto en la Ley 4ª de 1991.

10. En educación física, recreación y deporte: inversión en instalaciones deportivas; dotación a los planteles escolares de los requerimientos necesarios para la práctica de la educación física y el deporte; conforme a lo previsto en la Ley 19 de 1991 dar apoyo financiero, y en dotación e implementos deportivos a las ligas, clubes de aficionados y eventos deportivos; e inversión en parques y plazas públicas.

11. En cultura: construcción, mantenimiento y rehabilitación de casas de cultura, bibliotecas y museos municipales, y apoyo financiero a eventos culturales y a agrupaciones municipales artísticas y culturales.

12. En prevención y atención de desastres: adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, reubicación de asentamientos, prevención y atención de desastres.

13. En desarrollo institucional: actividades de capacitación, asesoría y asistencia técnica incluidas en un programa de desarrollo institucional municipal, orientado a fortalecer su capacidad de gestión, previamente aprobado por la oficina de planeación departamental correspondiente.

14. Pago del servicio de la deuda adquirida para financiar inversiones físicas en las actividades autorizadas en los numerales anteriores.

15. Construcción y mantenimiento de las redes viales municipales e intermunicipales.

16. En otros sectores que el Conpes social estime conveniente y a solicitud de la Federación Colombiana de Municipios.

Parágrafo. En el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata este artículo, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes a las participaciones reglamentadas en este capítulo, 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 20. Reglas de asignación de las participaciones para sectores sociales. Las participaciones para sectores sociales se asignarán por los municipios a las actividades indicadas en el artículo precedente, conforme a las siguientes reglas:

1. Como mínimo el 70% deberá destinarse a las actividades de que tratan los numerales 1 a 4 del artículo 19 de la presente ley. En todo caso, 25% puntos del total de la participación deberán destinarse a acciones y prestación de servicios de salud, o para la afiliación de la población a los sistemas de seguridad social en salud.

Sin embargo, por el tiempo que fuere necesario, para cumplir metas de cobertura urbanas y rurales no inferiores al 70% de la población, deberá destinarse a la construcción y/o ampliación de acueductos y alcantarillados, potabilización del agua, o soluciones alternas de agua potable y disposición de excretas, al menos el 50% de las participaciones municipales. Previo concepto de la Oficina Departamental de Planeación, o de quien haga sus veces, el municipio podrá disminuir este porcentaje cuando acredite el cumplimiento de las metas mínimas.

2. El 30% restante puede destinarse a cualquier actividad autorizada en el artículo 18 de esta ley.

3. A las áreas rurales se destinará como mínimo el equivalente a la proporción de la población rural sobre la población total del respectivo municipio, tales porcentajes se podrán variar previo concepto de las oficinas departamentales de planeación.

Parágrafo. Los porcentajes definidos en el presente artículo se aplicarán totalmente en 1999. Antes de este año se podrán destinar libremente hasta los siguientes porcentajes: en 1994 el 50%, en 1995 el 40%, en 1996 el 30%, en 1997 el 20% y en 1998 el 10%. No obstante los municipios, previa aprobación de las oficinas departamentales de planeación o de quien haga sus veces, podrán destinar un porcentaje de la participación a gastos de funcionamiento de la administración municipal, en forma debidamente justificada y previa evaluación de su esfuerzo fiscal propio y de su desempeño administrativo. El Departamento Nacional de Planeación fijará los criterios para realizar la evaluación respectiva por parte de las oficinas departamentales de planeación, o de quien haga sus veces.

Artículo 21. Control de la participación para los sectores sociales. Para los efectos de garantizar la debida destinación de la participación para los sectores sociales, sin perjuicio de las actividades de control fiscal y demás controles establecidos en las disposiciones legales, se observarán las siguientes reglas:

1. El municipio debe elaborar anualmente un plan de inversiones con cargo a los recursos de la participación para los sectores sociales. El municipio presentará el plan e informes semestrales a la oficina departamental de planeación o a quien haga sus veces, sobre su ejecución y sus modificaciones. El plan de inversiones será presentado al departamento dentro del término que él mismo señale con el fin de que se integre a los planes de educación y salud previsto en el artículo 12 de esta ley.

2. El municipio garantizará la difusión de los planes sociales entre los ciudadanos y las organizaciones de su jurisdicción. La comunidad, a través de los distintos mecanismos de participación que defina la ley, podrá informar al departamento al cual pertenezca el municipio respectivo, o a las autoridades competentes en materia de control y evaluación, las irregularidades que se presenten en la asignación y ejecución de los recursos.

3. Con base en las informaciones obtenidas, si se verifica que no se han cumplido exactamente las destinaciones autorizadas conforme a esta ley y a los acuerdos municipales, para los efectos de las sanciones de que trata el parágrafo del artículo 357 de la Constitución Política los departamentos promoverán la realización de las investigaciones pertinentes ante los organismos de control y evaluación.

Parágrafo. Los programas de cofinanciación que adelante la Nación se sujetarán a la observancia por parte de los municipios y distritos de las reglas y disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 22. Criterios de distribución de la participación de los municipios en los ingresos corrientes para inversión en sectores sociales. La participación de los municipios en el Presupuesto General de la Nación para inversión en los sectores sociales, tendrá un valor igual al 15% de los ingresos corrientes de la Nación en 1994, y se incrementará en un punto porcentual cada año hasta alcanzar el 22% en el año 2001. Los ingresos corrientes de la Nación que servirán de base para el cálculo de las participaciones de los municipios según los artículos 357 y 358 constitucionales, estarán constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios; no formarán parte de esta base de cálculo los

recursos del Fondo Nacional de Regalías, los definidos en la Ley 6ª de 1992, por los artículos 19 y 46, como exclusivos de la Nación en virtud de las autorizaciones otorgadas por única vez al Congreso en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política. En ningún caso podrán deducirse las rentas de destinación específica señaladas en el artículo 359 constitucional y, en general estarán excluidos los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica.

La participación así definida se distribuirá conforme a los siguientes criterios:

1. El 60% de la participación así:

a) El 40% en relación directa con el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas;

b) El 20% en proporción al grado de pobreza de cada municipio, en relación con el nivel de pobreza promedio nacional.

2. El 40% restante en la siguiente forma:

a) El 22% de acuerdo con la participación de la población del municipio dentro de la población total del país;

b) El 7% en proporción directa a la eficiencia fiscal de la administración local, medida como la tributación per cápita anual ponderada en proporción al índice relativo de necesidades básicas insatisfechas;

c) El 7% por eficiencia administrativa, establecida como un premio al menor costo administrativo per cápita por la cobertura de los servicios públicos domiciliarios, y medida como la relación entre el gasto de funcionamiento global del municipio y el número de habitantes con servicios de agua, alcantarillado y aseo;

d) El 4% de acuerdo con el progreso demostrado en calidad de vida de la población del municipio, medido según la variación de los índices de necesidades básicas insatisfechas en dos puntos diferentes en el tiempo, estandarizada.

Parágrafo 1º Conforme a lo dispuesto en este artículo, la participación que corresponderá a cada municipio será la resultante de la aplicación de las reglas establecidas en el artículo 9º de la presente ley, fórmula aquí definida y la cual será asignada en forma global por la ley de presupuesto.

Parágrafo 2º Antes de proceder a la aplicación de la fórmula anterior se distribuirá un 5% del total de la participación entre los municipios de menos de 50.000 habitantes, asignado de acuerdo con los mismos criterios señalados para la fórmula. Igualmente, antes de aplicar la fórmula, el 1.5% del total de la participación se distribuirá 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.

Parágrafo 3º Para la distribución de los recursos de la participación municipal, se utilizará el mismo procedimiento aplicable al situado fiscal de que trata el artículo 15 de esta ley, en lo que respecta a educación y salud. Para las restantes áreas de inversión social bastará con suministrar la información al departamento respectivo, para que éste a su turno la remita al Departamento Nacional de Planeación. En el Plan Operativo Anual de Transferencias Territoriales se incorporará el total de la participación que le corresponda a cada municipio. La distribución de la participación apropiada en 1994 se hará por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación con base en la programación que harán con sujeción a los criterios de este artículo.

Parágrafo 4º Para el giro de la participación ordenadas por el artículo 357 de la Constitución Política, de que trata esta ley, el Programa Anual de Caja se hará sobre la base del 90% del aforo que aparezca en la ley de presupuesto. Cuando en una vigencia fiscal

los ingresos corrientes efectivos sean superiores a los ingresos corrientes estimados en el presupuesto, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda procederá a efectuar el correspondiente reaforo y a través del Departamento Nacional de Planeación a asignar los recursos adicionales, en la misma vigencia fiscal o en la subsiguiente, conjuntamente con las sumas correspondientes al 10% del aforo previsto en el presupuesto. Por el contrario, si los ingresos corrientes efectivos son inferiores se dispondrá la reducción respectiva. Tanto para la asignación de recursos adicionales como para la reducción de las transferencias, se tendrán en cuenta las reglas de distribución previstas en esta ley.

Parágrafo 5º El giro de los recursos de esta participación se hará por bimestres vencidos, dentro de los primeros 15 días del mes siguiente bimestre, máximo en las siguientes fechas:

Bimestre	Meses	Giro
I	Enero-Febrero	15 de Marzo.
II	Marzo-Abril	15 de Mayo.
III	Mayo-Junio	15 de Julio.
IV	Julio-Agosto	15 de Sept.
V	Septiembre-Octubre	15 de Nov.
VI	Noviembre-Diciembre	15 de Enero.
	Reaforo y 10% restante	15 de Abril.

Artículo 23. Participación de los Resguardos Indígenas. Para los efectos del artículo 357 de la Constitución Política, serán considerados como municipios los Resguardos que cumplan una de las siguientes condiciones:

a) Tener una población certificada superior a los 1.000 habitantes;

b) Demostrar que el área que comprende el Resguardo no pertenece administrativamente a ningún municipio;

c) Formar parte de una Entidad Territorial Indígena, conformada de acuerdo con el artículo 329 de la Constitución Política.

La administración y control interno de los recursos de esta participación se hará por parte de las autoridades reconocidas del respectivo Resguardo, previo el cumplimiento de los requisitos reglamentados por el Gobierno Nacional. Mientras no se cumplan estos requisitos, la participación que corresponda al Resguardo se administrará por el respectivo municipio, o por el respectivo departamento para los casos señalados en el literal b) del presente artículo, y se destinarán exclusivamente a inversiones que beneficien a la correspondiente comunidad indígena, para lo cual se celebrará un contrato entre los municipios o el departamento y las autoridades reconocidas del Resguardo.

Cuando los Resguardos formen parte de una Entidad Territorial Indígena, la administración y el control interno de los recursos de esta participación, se hará por parte del respectivo Consejo Indígena, previo el cumplimiento de los requisitos reglamentados por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1º Los Resguardos Indígenas que cumplan las condiciones señaladas en el presente artículo, recibirán una participación igual a la participación per cápita nacional, multiplicada por la población indígena que habite en el respectivo Resguardo. Dicha participación se deducirá del monto total de la participación resultante de aplicar los porcentajes previstos en el artículo 19 a los ingresos corrientes de la Nación y se asimilará al criterio de distribución establecido en el literal a) del numeral 2º del artículo 19 de la presente ley.

Al proceder a hacer la distribución entre los municipios, de la participación conforme al artículo 19, no se tendrá en cuenta para los municipios en cuya jurisdicción se encuentre el Resguardo, la población indígena correspondiente. Si el Resguardo se encuentra en territorio de más de un municipio, la deducción se hará en función de la proporción de la población del Resguardo radicado en cada municipio.

Parágrafo 2º El Gobierno Nacional reglamentará, en un plazo no mayor de seis meses contados a partir de la fecha de la expedición de la presente ley, los requisitos técnicos, administrativos y organizacionales, necesarios para la administración de estos recursos por parte de los Resguardos y las Entidades Territoriales Indígenas.

Parágrafo 3º Para los efectos de la aplicación del presente artículo, el Ministerio de Gobierno certificará ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, el cumplimiento de las condiciones establecidas para que el Resguardo sea considerado como municipio y de los requisitos para la administración y control interno de los recursos.

Artículo 24. **Régimen de Transición** Durante el período comprendido entre 1994 y 1995 la distribución de las participaciones para inversión social, se efectuará según las siguientes reglas:

1. Conforme al artículo transitorio 45 de la Constitución Política, cada municipio recibirá anualmente una participación básica igual a la misma cantidad percibida en 1992 en pesos constantes, por concepto de las participaciones en el Impuesto al Valor Agregado, IVA, establecidas en la Ley 12 de 1986.

2. Del valor total de la transferencia del respectivo año se deducirá lo que le corresponde a los municipios como participación básica y la diferencia se distribuirá de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 20.

Parágrafo. Para efectos de este artículo se entiende por pesos constantes de 1992 el valor corriente de las participaciones municipales básicas de ese año más el porcentaje de ajuste del año gravable "PAAG", el cual será equivalente a la variación porcentual del índice de precios al consumidor para empleados, registrada entre el 1º de octubre del año en referencia y la misma fecha del año inmediatamente anterior a éste, según certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, en forma similar a lo previsto en el artículo 331 del Estatuto Tributario.

CAPITULO IV

Disposiciones generales.

Artículo 25. **Adecuación Institucional.** Para los efectos de la adecuación institucional exigida por lo dispuesto en la presente ley, de conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, confiérense facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de 6 meses contados a partir de la fecha de vigencia de la presente ley para que adopte normas sobre la modificación de la estructura y funciones del Departamento Nacional de Planeación para adecuarla a las previsiones de esta ley.

Artículo 26. **Modificaciones funcionales.** Para los efectos de lo dispuesto por esta ley, se disponen las siguientes modificaciones funcionales:

1. El Ministerio de Hacienda determinará los montos totales correspondientes a las transferencias y participaciones de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y el Departamento Nacional de Planeación aplicará las fórmulas respectivas para su distribución por entidades territoriales, de acuerdo con la información preparada por los respectivos ministerios en coordinación con el DANE, conforme a los procedimientos señalados en esta ley.

2. Será de competencia del Departamento Nacional de Planeación participar en los procedimientos de preparación y programación presupuestal de los recursos de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, en los términos previstos en esta ley, así como desarrollar las actividades relativas al seguimiento y evaluación de las correspondientes destinaciones, en armonía con lo establecido

en los artículos 343 y 344 de la Constitución Política.

3. La Unidad de Desarrollo Territorial será una Unidad Administrativa Especial del Departamento Nacional de Planeación, con autonomía administrativa y presupuestal propia, que tendrá el carácter, régimen jurídico y atribuciones que se establezcan en desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo precedente, y que ejercerá todas las funciones asignadas al Departamento Nacional de Planeación por la presente ley.

4. Asignase a los Ministerios de Salud y Educación y al Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el DANE, la organización y puesta en funcionamiento de un sistema de información en las áreas de la educación, la salud, los servicios públicos domiciliarios y las finanzas territoriales, que sea el soporte técnico para la aplicación de las normas de la presente ley.

5. Los departamentos, distritos y municipios están obligados a suministrar al sistema de información previsto en el numeral precedente, la información que determinen los Ministerios de Salud y Educación y el Departamento Nacional de Planeación. Si se comprueba que las autoridades responsables de las entidades territoriales suministraron información conducente a la sobreestimación del situado, se entiende tal proceder como causal de mala conducta y ellas quedarán sujetas a las sanciones administrativas y pecuniarias pertinentes.

6. Los Ministerios adoptarán, por medio de resoluciones, reglamentos especiales para efectos de adelantar las labores de seguimiento y evaluación de la prestación de los servicios, y en especial, de la utilización y destinación de las transferencias y de los grados de cobertura de los mismos.

7. La Nación no podrá reasumir las responsabilidades que pasan a ser de competencia exclusiva de los departamentos, distritos y municipios conforme a lo dispuesto en la presente ley. No obstante, en virtud del principio de subsidiariedad en forma transitoria y por motivos debidamente calificados por el Conpes para la política social, la Nación tomará medidas excepcionales de intervención técnica y administrativa para la prestación de los servicios de salud y educación en las entidades territoriales.

8. El Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Educación, la Escuela Superior de Administración Pública y las Universidades regionales, y entidades privadas, para impulsar programas de divulgación, capacitación, y asesoría a los funcionarios, autoridades y comunidades seccionales y locales, sobre las materias propias de esta ley.

Artículo 27. **Derechos sociales, económicos y culturales.** Las entidades competentes conforme a esta ley, en desarrollo de sus funciones y conforme a las disposiciones legales vigentes, podrán con recursos fiscales contratar con personas naturales o jurídicas la compraventa de bienes y/o la contraprestación de servicios en beneficio propio o de terceros, y de acuerdo a los criterios de focalización previstos en el artículo 26 de esta ley, con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales consagrados en los artículos 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 67, 70, 71 y 368, 13 y 46 transitorios de la Constitución Política. En consecuencia, podrán incluirse en las leyes anuales de presupuesto y en los presupuestos o entidades territoriales, las apropiaciones correspondientes para tales efectos.

En el sector educativo y de salud podrán además, suscribirse contratos entre las administraciones territoriales e institucionales educativas y de salud sin ánimo de lucro, de reconocida idoneidad, para financiar estudiantes o la atención de pacientes de escasos

recursos económicos. El contrato deberá ser en todo caso estipular el monto del subsidio por estudiante y el sistema de tarifas y cuotas de recuperación que regula la prestación de los servicios de salud.

Artículo 28. **Definición de focalización de los servicios sociales.** Definese focalización de subsidios al proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigna a los grupos de población más pobres y vulnerables.

Para esto, el Conpes social, definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios y para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

Artículo 29. **Sanciones.** Incurrirán en causal de mala conducta los funcionarios que retarden u obstaculicen las transferencias o el pago, que transfieran más o menos de los recursos que correspondan a las entidades territoriales conforme a esta ley, y serán objeto de las sanciones disciplinarias correspondientes, sin perjuicio de las demás previstas en la ley penal.

Artículo 30. **Control Interno y Fiscal.** Los departamentos y municipios y sus entidades descentralizadas diseñarán e implantarán los sistemas de control interno a que se refiere el artículo 269 de la Constitución Política, para garantizar la protección y el uso honesto y eficiente de los recursos que se transfieran en desarrollo de la presente ley.

El control fiscal posterior será ejercido por la respectiva Contraloría Departamental, Distrital o Municipal, donde la hubiere, y la Contraloría General de la República de conformidad con lo establecido por la Constitución Política y la Ley 42 de 1993.

Parágrafo. En ningún caso las Contralorías Territoriales podrán establecer tasas, contribuciones o porcentajes de asignación para cubrir los costos del control fiscal sobre el monto de las transferencias y participaciones de las entidades territoriales establecidas en esta ley e incorporadas a sus respectivos presupuestos.

Artículo 31. **Fondo Prestacional del Sector Salud.** Créase el Fondo Nacional para el pago del pasivo prestacional de los servidores del Sector Salud, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, con independencia contable y estadística, con las siguientes características:

1. El Fondo Prestacional garantizará el pago del pasivo prestacional por concepto de cesantías, reservas para pensiones y pensiones de jubilación, causadas hasta el fin de la vigencia presupuestal de 1993, de los servidores pertenecientes a las entidades o dependencias de que trata el numeral 2º del presente artículo, que se encuentren en los siguientes casos:

a) No afiliados a ninguna entidad de previsión y seguridad social, cuya reserva para cesantías o pensiones de jubilación no se haya constituido total o parcialmente, excepto cuando las reservas constituidas con anterioridad a la vigencia de la presente ley se destinen a fin distinto al pago de cesantías y pensiones;

b) Afiliados a entidades de previsión y seguridad social pero cuyos aportes no hayan sido cancelados o hayan sido cancelados parcialmente, excepto cuando la interrupción de los pagos respectivos se haya producido con posterioridad a la vigencia de esta ley, o cuando las reservas se hayan destinado a otro fin;

c) Afiliados o pensionados de las entidades de Previsión y Seguridad Social cuyas pensiones sean compartidas con las instituciones de Salud, correspondiendo al Fondo el pago de la diferencia que se encuentre a cargo de la entidad de salud cuya reserva para cesantías o pensiones de jubilación no se haya constituido total o parcialmente, excepto cuando las reservas constituidas con anterioridad a la vigencia de la presente ley se destinen a fin distinto al pago de cesantías y pensiones.

2. Son beneficiarios del Fondo y tienen derecho a exigir el pago de la deuda de sus pasivos prestacionales, los servidores mencionados en el numeral 1º del presente artículo que pertenezca a las siguientes entidades o dependencias del Sector Salud:

a) A las comisiones o dependencias de salud que pertenezcan al subsector oficial del Sector Salud;

b) A entidades del subsector privado del Sector Salud cuando se trate de instituciones que hayan estado sostenidas y administradas por el Estado, y aquellas privadas que se liquiden y cuyos bienes se destinen a una entidad pública;

c) A las entidades de naturaleza jurídica indefinida del Sector Salud cuando se trate de instituciones que hayan estado sostenidas y administradas por el Estado, o que se liquidan y cuyos bienes se destinen a una entidad pública.

3. La responsabilidad financiera para el pago del pasivo prestacional de los servidores de las entidades o dependencias identificadas en el numeral 2, reconocida en los términos de la presente ley, se establecerá mediante un reglamento expedido por el Gobierno Nacional que defina la forma en que deberán concurrir la Nación y las entidades territoriales, para cuyo efecto se tendrá en cuenta la proporción en que han concurrido los diversos niveles administrativos a la financiación de las entidades y dependencias del Sector Salud de que trata el presente artículo, la condición financiera de los distintos niveles territoriales y la naturaleza jurídica de las entidades.

4. El Fondo se financiará con los siguientes recursos:

a) Un 20% de las utilidades de Ecosalud;

b) Un porcentaje de los rendimientos, que fije el Gobierno Nacional, proveniente de las inversiones de los ingresos obtenidos en la venta de activos de las empresas y entidades estatales;

c) Las partidas de presupuesto general de la Nación que se le asignen.

Parágrafo 1º La metodología para definir el valor de los pasivos prestacionales y los términos de la concurrencia financiera para su pago será establecida mediante reglamento por el Gobierno Nacional. Ese reglamento además caracterizará la deuda del pasivo prestacional, la forma de manejo del Fondo, al igual que su organización, dirección y demás reglas de funcionamiento, en un período no mayor a los seis meses siguientes de expedida la presente ley.

Parágrafo 2º El Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales, Distritales y Municipales podrán emitir bonos de reconocimiento u otros títulos de deuda pública para pagar el pasivo prestacional según reglamento que para el efecto se... Los pagos del pasivo prestacional por cesantías y pensiones podrán ser... a los fondos privados de cesantías y pensiones, a las Cajas de Previsión, al Instituto de los Seguros Sociales o a los fondos territoriales que para el efecto se creen, y en todos los casos se entenderá que en la fecha de los pagos del pasivo prestacional causado se interrumpe cualquier retroactividad con cargo a la Nación, a las entidades territoriales o a la entidad de prestación de servicios de salud que corresponda.

Artículo 32. **De la inscripción en el registro especial de las entidades de salud.** Todas las instituciones prestadoras de servicios de salud de cualquier nivel administrativo deberán acreditar ante el Ministerio de Salud o las direcciones departamentales o distritales de salud, la capacidad tecnológica y científica, la suficiencia patrimonial y la capacidad técnico-administrativa en la forma que señale el reglamento para que el Ministerio cumpla la función de verificación.

El Ministerio o la dirección seccional, una vez haya estudiado la documentación respec-

tiva, podrá ordenar la inscripción en el registro especial o la cancelación de la personería jurídica.

Artículo 33. **De la indefinición de la naturaleza jurídica de los hospitales.** Aquellas instituciones prestadoras de servicios de salud, cuya naturaleza jurídica no se haya podido precisar y estén siendo administradas y sostenidas por el Estado continuarán bajo la administración del respectivo ente territorial de acuerdo al nivel de atención y clasificación que determine por resolución el Ministerio de Salud.

Por consiguiente el respectivo ente territorial deberá adelantar todas las actuaciones administrativas y de cualquier orden necesarios para definir la naturaleza jurídica de dichas entidades de conformidad con los reglamentos departamental y municipal, la Ley 10ª de 1990 y la presente ley.

Artículo 34. **Vigencia.** La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial los artículos 21, 32 y 34 de la Ley 10ª de 1990, y rige a partir de su publicación.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley 120 de 1992 Senado.

Cumpliendo con la tarea que nos encomendara la Presidencia de la Comisión Tercera del Senado, rendimos ponencia sobre el proyecto de ley 120, Senado de 1992.

La ponencia contiene algunos comentarios, observaciones y sugerencias al articulado definitivo, siempre con el ánimo constructivo de mejorar el proyecto, pese a que en el papel de analistas críticos que nos corresponde hemos insistido más en corregir los defectos que encontramos cuestionables que en destacar todo lo que es digno de alabanza.

El proyecto de ley lo consideramos necesario ya que la nueva Constitución en sus artículos 356 y 357 y las metas propuestas por el Plan de Desarrollo 1990-1994, obligan necesariamente a redefinir el marco de las competencias y las transferencias intergubernamentales y de paso: corregir defectos, completar y codificar la legislación vigente en materia de descentralización, entre otras la Ley 12 de 1986, el D.L. 77 de 1987, la Ley 29 de 1989 y la Ley 10 de 1990.

El Proyecto 120 se inscribe dentro de un marco postconstitucional a veces conflictivo debido a la necesidad de redefinir espacios entre la Nación, Departamentos, Municipios, teniendo en cuenta además que los Departamentos habían sido relegados desde 1986 con los avances de reforma municipal y la descentralización hacia estos últimos y del nuevo marco constitucional los departamentos salieron fortalecidos sobre todo en los aspectos políticos aunque no siempre en materia de recursos financieros.

El proyecto inicial del Gobierno tiene algunos "sesgos", y corresponde al Congreso de la República limarlos, y en la mayoría de los casos optar por el camino de medio. Igualmente, el proyecto presenta unos problemas que han obligado a los ponentes a buscar y a negociar soluciones alternas.

El proyecto inicial es de "sesgo" centralista, porque a pesar de plantear la descentralización del situado fiscal deja libre las manos del nivel central para intervenir "técnica y administrativamente" en su manejo sin precisar motivo o tiempo específico. Fortalece además la capacidad interventora del Departamento Nacional de Planeación DNP en los municipios para el control de las participaciones para la inversión social otorgadas por el art. 357 de la C. P., e incluso, insinúa que los presupuestos departamentales y municipales deben ser aprobados por la Nación.

El proyecto inicial es de "sesgo" departamentalista, porque recoge funciones de educación y salud de los municipios otorgados a éstos por la legislación anterior y se las reasigna a los departamentos, creando incerti-

dumbre sobre el futuro de la cesión del situado fiscal y la descentralización hacia los municipios. De otra parte no crea situaciones obligatorias y estimulantes para descentralizar servicios hacia las localidades, poniendo requisitos exagerados y bloqueando incluso la descentralización de la educación en la mayoría de ellas. Finalmente en el último artículo del proyecto desconoce los derechos adquiridos por los municipios en los recursos de Ecosalud.

El proyecto inicial, disminuye la participación de salud del 4% de los ingresos corrientes asignado por la Ley 10 de 1990 a menos del 2%. Es de anotar que el proceso de transición demográfica que vive el país, sobrecarga en forma progresiva el sector salud con los costos altos que demanda la atención a la tercera edad.

Además, en dos de sus artículos originales (14 y 22), regula exhaustivamente la educación, en tanto que no intenta mejorar la ley de salud en aspectos tan importantes como el problema prestacional y la "empresarización" de los hospitales.

El proyecto inicial es contradictorio:

Para establecer la autonomía territorial versus intervención nacional. Es así que mientras para la inversión social de los municipios el proyecto de ley fija reglas de asignación muy rígidas, para el situado fiscal deja libre la asignación. En el primer caso limita la autonomía de las entidades pero también a capacidad interventora del centro, entre tanto para el situado fiscal deja aparentemente "libre de manejo" a la autonomía territorial pero también da plena libertad a la capacidad de intervención y control centralizado del situado fiscal tal como hasta ahora ha sido.

El aspecto prestacional no quedaba definido para el sector salud.

El proyecto inicial es engañoso u optimista:

Pues hace creer que el situado fiscal crecerá para cumplir las metas del plan nacional de desarrollo, entre el 13% y el 19% de los ingresos corrientes, cuando en realidad lo que ocurriría en lo fundamental es una reclasificación de cuentas, de tal manera que ahora se llamaría "situado fiscal" a lo que antes se denominaba programas nacionales, otras rentas de destinación específica o programas de inversión. E inclusive el 19% es aún insuficiente para cubrir el costo global de los servicios.

El proyecto no es suficientemente enfático para obligar al Ministerio de Hacienda a respetar las cesiones y participaciones de las entidades territoriales y evitar que mediante múltiples mecanismos reduzca la base efectiva de la liquidación de las transferencias y se mantenga un crecimiento nominal de las mismas pero se limite cualquier expansión efectiva de los servicios tal como lo quiso el constituyente y lo requiere el plan de desarrollo.

El proyecto original es muy complicado:

En el manejo de unas fórmulas que se podrían hacer más inteligibles para el ciudadano "normal" entre otras cosas: para poder medir el efecto de lo que se quiere y así motivar políticas que estimulen la ampliación real de coberturas, y la eficiencia fiscal y administrativa.

Pero además, el proceso de transición entre lo existente actualmente y el futuro deseable, tiene pasos y categorías demasiado complejas pudiendo realmente simplificarse y hacerse más manejables y transparentes.

Finalmente, hay que resaltar que el proyecto es bueno:

Porque, es un excelente instrumento para clarificar las competencias entre niveles territoriales, hoy dispersas en una legislación múltiple.

Porque obliga a una distribución más equitativa de las transferencias nacionales al margen de las presiones indebidas de quienes tienen más gravitación en el estado central.

El proyecto obligará además a un manejo más eficiente de los recursos estimulando las economías, la búsqueda de la calidad y la ampliación de las coberturas en los servicios. Y además, compromete a las entidades a coope- rar financieramente con su esfuerzo fiscal.

Finalmente el proyecto, aunque no lo establece en su versión inicial permitirá con los ajustes de los ponentes, dar una salida oportuna al problema prestacional del sector Salud y así habilitar su camino hacia la descentralización.

Dentro de este marco de circunstancias los ponentes nos hemos propuesto:

En el capítulo I. Sobre las competencias:

Clarificar las competencias de las entidades territoriales y de la Nación, en ocasiones ordenando mejor la legislación vigente, compatibilizándola con el nuevo ordenamiento constitucional, y en otros partes se han introducido competencias de asesoría y control por parte de los departamentos y los municipios que no impliquen mayor costo pero sí desconcentran funciones del nivel nacional.

La descentralización efectiva del situado fiscal y de otros recursos financieros implica necesariamente la descentralización de las plantas de personal hacia los departamentos y hacia los municipios, no obstante se ha cuidado en dejar claro que la carrera docente y administrativa, al igual que los regímenes prestacionales están regulados por la ley, y por lo tanto todos los derechos laborales de los funcionarios de los sectores de educación y salud están debidamente protegidos.

Por contrapartida es necesario evitar el descontrol de los costos en las entidades territoriales por encima de las disponibilidades, y la ley ha otorgado al CONPES social la facultad de regular los toques máximos en los reajustes salariales, y la instauración de indicadores técnicos de eficiencia que impidan el sobredimensionamiento de las plantas de personal.

En el Capítulo II. Sobre el situado fiscal:

El proyecto inicial presentaba en este capítulo un tratamiento excesivamente complicado del situado fiscal para salud y educación, y los ponentes se han propuesto ante todo simplificar y hacer más transparente su manejo, su distribución entre las entidades territoriales, y hacer más cómodo el proceso de transición entre lo que existe y lo que de la aplicación de los criterios constitucionales se espera, proceso éste que requiere necesariamente hacer ajustes de diferente orden.

Dado que la Constitución define el situado fiscal como "un porcentaje" de los ingresos corrientes, los ponentes han hecho un cuidadoso estudio para definir la base de cálculo y el costo global de los programas y servicios que deberán ser financiados con el nuevo situado fiscal, llegando a estimar ese porcentaje mínimo en un 21% de los ingresos corrientes como punto de partida para 1994,

con posibilidades de expansión en un punto y medio hacia 1996 y con estos recursos adicionales poder cubrir inicialmente los aportes patronales ordinarios a las reservas previsionales de la salud, a una redistribución más equitativa del situado entre las regiones, y a la expansión de coberturas, sobre todo en las entidades que más rezago presentan.

El nivel del situado fiscal que tendrá un mínimo del 22% en 1966, al igual que la forma de aplicar los criterios constitucionales de población atendida y potencial, eficiencia fiscal y administrativa tendrán la vigilancia de una comisión veedora de la cual participan la Cámara y el Senado, la Federación Colombiana de Municipios y la Asociación de Gobernadores. Posteriormente cumplidos cinco años contados a partir del 7 de julio de 1991, fecha de entrada en vigencia de la nueva Constitución estos temas quedarán de nuevo a consideración del Congreso de la República para su revisión y ajuste. De otra parte se ha previsto la conformación de tribunales de conciliación como instancias previas para disminuir conflictos entre la Nación, los departamentos y municipios en la aplicación de la presente ley.

Capítulo III. Sobre las participaciones municipales:

En el Capítulo III se desarrolla el artículo 357 de la Constitución y se regulan las participaciones de los municipios. Los ponentes ante todo hemos querido prever todo lo indispensable para evitar futuras disputas sobre la liquidación de estos recursos de inversión social. Para tal efecto la definición de la base de cálculo ha sido motivo de particular estudio, y se conservado y desarrollado la previsión de que toda liquidación con base en el presupuesto inicial de la Nación esté sujeta al reaforo de los mayores o menores valores que se causen en el transcurso de la ejecución presupuestal. En la misma forma se ha cuidado que haya transparencia en el período de transición previsto por la Constitución y que la participación de todos los municipios se respeten a precios constantes de 1992, entendiendo por precios constantes el ajuste por la inflación efectivamente causada.

Con respecto a los criterios de distribución de los recursos entre los municipios y distritos se ha conservado en lo fundamental el esquema propuesto por el Gobierno ya que en forma efectiva según los ejercicios matemáticos que ilustran el proyecto, tales fórmulas producirán efectos redistribuidores hacia los municipios más pobres y atrasados, sin desmejorar en ningún momento los niveles de participación de los más desarrollados. No obstante se han hecho precisiones en la forma de establecer la eficiencia fiscal de los municipios adicionando un factor de ponderación y ajuste que permita equiparar el esfuerzo fiscal de los municipios atrasados sin base económica de tributación con el esfuerzo de los municipios con amplia capacidad tributaria. Igualmente se ha simplificado la forma de medir la eficiencia administrativa relacionando simplemente los gastos globales de funcionamiento con la población efectivamente cubierta con servicios de agua potable, alcantarillado y aseo, dejando a la revisión del Congreso en 1996 la posibilidad de establecer indicadores adicionales o sustitutos que estimulen las coberturas en otros servicios.

En las áreas de asignación de recursos se aplicaron tres reglas:

1. Suprimir funciones de los municipios, o condicionarlas a convenios en áreas que pudieran desencadenar presiones indebidas de entidades nacionales sobre las participaciones en manos de los municipios.

2. Se adicionaron áreas de desarrollo social tales como las vías municipales o intermunicipales, una mayor cobertura de salud y especialmente de agua potable, al igual que

facilidades para la producción campesina como los centros de acopio.

3. Finalmente se levantaron algunas restricciones tales como la imposibilidad de aplicar transferencias a funcionamiento, protegiendo así los intereses de los municipios más pobres, aunque bajo la tutela de las oficinas de planeación departamental, de tal forma que realmente se exija a quienes tienen base para poder tributar.

En los aspectos de control se fortaleció el papel de las oficinas de planeación departamental, en sustitución de controles nacionales.

CAPITULO IV

Sobre las disposiciones finales.

Se le pidió al Gobierno reducir al mínimo necesario la solicitud de facultades especiales y efectivamente se otorgan sólo para remas al Departamento Nacional de Planeación.

En el capítulo de disposiciones finales se autorizan algunos ajustes funcionales de las entidades del Gobierno Central. Quizás la parte más novedosa sobre la cual los ponentes pusieron especial empeño fue la creación del Fondo Prestacional del Sector Salud, el cual garantizará el pago del pasivo prestacional del sector, y el cual; por cierto supera los doscientos mil millones de pesos, correspondiendo el mayor peso de la deuda a la Nación.

Los ponentes consideran que las bondades y la urgencia del proyecto saltan a la vista y recomiendan a los honorables Senadores su aprobación, en los siguientes términos de acuerdo al pliego de modificaciones propuesto:

PLIEGO DE MODIFICACIONES

al Proyecto de ley número 120, "por la cual se reglamentan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

Sobre el título.

El título original, dice así: "Proyecto de ley por la cual se reglamentan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

Comentario al título. Si bien el artículo 356 de la Constitución Política dice que "la ley, a iniciativa del Gobierno fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales" y el artículo 357 precisa que "la ley a iniciativa del Gobierno, ... fijará las áreas prioritarias de inversión social...", sin embargo la fijación de servicios ... inversiones a cargo de las entidades territoriales implica la definición de competencias y por lo tanto es necesario que esta norma forme parte de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial la cual según el artículo 288 de la Constitución Política "establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales". Es de notar además que esa ley orgánica es de un orden normativo superior y por lo tanto las funciones determinadas en esta ley ordinaria deberán estar subordinadas a aquella. Por lo tanto el título deberá invocar la facultad del Congreso para expedir leyes orgánicas (artículo 151), y la ley orgánica específica que se pretende regular (artículo 288). Este proyecto debe tramitarse conforme a las ritualidades constitucionales establecidas para el caso de las leyes orgánicas.

El título quedará así:

Proyecto de ley "por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política, se distribuyen recursos de conformidad a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

Artículo 1º Competencias de las entidades territoriales y la Nación.

Comentario. Se conserva el artículo original del proyecto.

Artículo 2º Competencia de los municipios.

Comentario. Se consideró necesario precisar la competencia de los municipios teniendo en cuenta el artículo 365 de la Constitución Política y las diferentes normas que regulan la dirección y prestación de los servicios de salud y educación.

En el sector salud. Se complementa el contenido del artículo inicial en el sentido de tener como orientador el artículo 49 de la Constitución Política, los artículos cuarto (4º) y doce (12) de la Ley 10 de 1990, que contempla el nuevo modelo de salud y las funciones de los sistemas locales de salud.

Se contempla y aclara que el municipio no sólo es responsable de la atención médica en el primer nivel de atención a través de hospitales locales, centros y puestos de salud sino de la dirección y prestación del servicio público de salud, teniendo en cuenta la concepción amplia de éste, contenida en el artículo cuarto (4º) de la Ley 10 de 1990, según el cual nuestros municipios ejercerán la competencia teniendo los factores de riesgo que inciden en la salud de la comunidad.

Así mismo, se amplió la competencia al permitir que los municipios que tengan capacidad técnica, científica, administrativa y financiera puedan prestar servicios del segundo y tercer nivel de atención, de manera concertada con el departamento acorde con el principio de complementariedad que establece la Ley 10 del 90.

En el sector de educación se mantiene lo consignado en el proyecto original.

Artículo 3º Competencias de los departamentos.

Comentario. Acorde con los principios orientadores constitucionales, de la Ley 10 de 1990 se precisa que los departamentos serán los responsables no sólo de la prestación de los niveles 2 y 3 de atención a través de hospitales sino en todos los aspectos que inciden en los factores de riesgo de la salud.

Los departamentos podrán prestar servicios del primer nivel de atención cuando el municipio respectivo no asuma lo de su competencia.

Artículo 4º Competencias de los distritos.

Comentario. Se precisa que los distritos serán competentes de las funciones y responsabilidades establecidas para los municipios y departamentos, y podrán delegar lo de su competencia en las localidades.

Artículo 5º Competencias de la Nación.

Comentario. Se precisa la competencia de la Nación teniendo en cuenta los artículos 49, 51, 67 y 365 de la Constitución Política, para formular las políticas, para expedir y adoptar normas técnicas, científicas y administrativas e impulsar y coordinar y financiar campañas y programas nacionales en materia educativa y de salud que no sea de competencia de las entidades territoriales.

En el sector salud se siguen las orientaciones contenidas en el artículo primero (1º), sexto (6º) y octavo (8º) de la Ley 110 de 1990, se establece excepcionalmente la responsabilidad de la Nación de prestar los servicios médicos especializados a través del Instituto Cancerológico, los sanatorios de Agua de Dios y Contratación y del Centro Dermatológico Federico Lleras el cual será cedido en el inmediato futuro de acuerdo a concertación que realice el Ministerio de Salud.

Artículo nuevo. (El cual quedará como artículo 6º).

Administración de personal.

Comentario. Este artículo es nuevo y necesario en el sentido que sea la ley la que fija los criterios, régimen y reglas para vincular, escalafonar y administrar el personal docente y del sector salud. Igualmente la ley fija los topes salariales y los criterios técnicos de eficiencia en la ampliación de las plantas.

Artículo 6º Naturaleza del situado fiscal. Este artículo se convierte en el artículo 7º

Comentario. El situado fiscal está instituido para contribuir a sufragar los gastos de educación y salud públicos, para cuyo efecto la ley respectiva sectorial definirá la población objetivo prioritaria, y en forma armónica con lo señalado en la Constitución Política, en donde se le da prelación a los niños menores de un año y se establecen como gratuitos los servicios básicos de salud.

Artículo 7º Composición del situado fiscal. Este artículo se convierte en el artículo 8º.

Comentario. Este artículo arma una transición sobre la base de diferenciar el denominado situado básico del 13% de los ingresos corrientes y un situado de transición de un valor "X" indefinido, pero que podría ser estimado en siete puntos más. Se supone a medida que el básico suba del 13% al 19% de los ingresos corrientes se absorben las funciones financiadas con el situado de transición.

En realidad aquí sólo hay un juego de palabras, pues no existe ningún crecimiento efectivo de los recursos nacionales para salud y educación y sólo hay una reclasificación de cuentas para armonizar hacia el final el concepto postconstitucional de situado que exigió integrar todos los recursos y funciones. Aún más el 19% es incluso insuficiente para financiar las funciones que deben ser manejadas por los entes territoriales.

La propuesta de los ponentes ha sido reunir todos los programas que deberán ser descentralizados, determinar su costo y establecer a qué porcentaje de los ingresos corrientes corresponden, además porque lo constitucional es definir el situado como "un porcentaje" y no como dos conceptos: situado básico y de transición donde sólo uno de ellos es "porcentaje".

De otra debió ser establecida la fórmula para definir la base de cálculo ya que la forma de contabilizar los recursos pueden definirlos como ingresos corrientes, rentas parafiscales, etc., y la constitución en el artículo transitorio 43 autorizó hacer unas deducciones para financiar la descentralización y que no formarían parte de la base de cálculo.

Concretamente se consiguió que la definición señalada en el párrafo 1º, del nuevo artículo 7º se aplicara para el punto de partida en 1993 con base en los valores del presupuesto inicial de la Nación en la siguiente forma: Los Ingresos Corrientes de la Nación son \$ 5.312.705 millones, menos \$ 130.469 millones destinados al Fondo Nacional de Regalías, y menos \$ 442.759 millones estimados como el equivalente a tres puntos del IVA autorizados en el artículo 19 de la Ley 6ª de 1992, operación que produce entonces una base de cálculo igual a \$ 4.739.476 millones. Como el situado fiscal definido para efectos de esta ley en el párrafo 3º asciende al valor de \$ 1.048.200 millones, el porcentaje resultante del situado fiscal sobre la base cálculo es del 22.1%.

Los programas y los valores que sirvieron de base para establecer el nivel del situado fiscal en 1993 y que aparecen en la ley de presupuesto son los siguientes:

1. Para salud, el situado fiscal que aparece en la ley como transferencias a los servicios seccionales de salud, se agregaron además dos hospitales (Instituto Mental y de Malaria de Antioquia) financiados con recursos nacionales y que estaban por fuera del situado fiscal, como consecuencia se ajusta el valor del si-

tuado fiscal en salud en un total de \$ 224.200 millones.

2. Para educación, el situado fiscal se consideró como compuesto de los siguientes programas definidos en la ley de presupuesto: educación básica primaria, educación secundaria y media vocacional, colegios cooperativos, planteles nacionales, educación misionarial, centros experimentales piloto, pago de prestaciones sociales del magisterio, personal docente y administrativo, gastos generales de los FER y plazas móviles, por un valor total de \$ 824.000 millones.

De allí en adelante se estableció que el situado fiscal crecería, ahora sí en forma efectiva, entre el 22% y el 22.5% de la base de cálculo, hasta 1996 fecha en la cual el Congreso deberá revisar de nuevo el tema.

Artículo 8º Distribución del situado fiscal. Este artículo se convierte en el artículo 9º.

Comentario. El situado fiscal se debe distribuir de una forma más transparente. Como se ha comentado atrás la existencia de un situado fiscal básico y uno de transición, no es constitucional y además complica demasiado el sistema de cálculo del mismo.

La propuesta de los ponentes se orienta a respetar los criterios constitucionales, pero a reconocer la situación de la cual se parte como base de la cesión de los recursos.

Por esta razón lo lógico es aceptar que hay unos costos actuales que corresponden a la población atendida y garantizar éstos, ajustándolos con un estándar de eficiencia que corresponde al reconocimiento progresivo del costo óptimo de prestación, con relación a varios promedios per cápita, según la dispersión o no de la población y estableciendo un criterio especial para los nuevos departamentos.

Como los recursos del situado fiscal serán crecientes, es entonces evidente que los mayores valores, más los que se liberen por eficiencia, se reasignarán según estimado de población por atender que cada entidad territorial y al esfuerzo fiscal ponderado que señala la Constitución Política.

Artículo 9º Distribución del situado fiscal entre los municipios. Este artículo se convierte en el artículo 11.

Comentario. El nuevo texto propone aplicar los criterios constitucionales de distribución del situado fiscal entre departamentos, para que éstos en forma análoga hagan lo mismo con los municipios, excluyendo por supuesto la alícuota del 15%.

Con el fin de hacer viable la descentralización hacia los municipios es necesario que el proyecto establezca estímulos a los municipios que se descentralicen por lo cual se prevé que una parte del situado se distribuya entre los municipios que estén asumiendo responsabilidades efectivas.

La metodología de distribución del situado fiscal entre los municipios y el departamento deberá ser aprobada por las Asambleas departamentales antes de finalizar 1994, y será revisada al menos cada tres años.

No obstante el espíritu de la "distribución" se modifica sustancialmente, pues como se sabe se debe partir del hecho histórico que en los diferentes municipios existe ya una infraestructura y un personal contratado, y viceversa en otros municipios hay carencia de recursos en la prestación de los servicios. Se propone entonces que no haya un solo ejercicio de distribución de recursos con base en unos criterios de población atendida, eficiencia sino que además se establezca un programa de descentralización en el cual se establezca sobre todo el personal y la infraestructura que quedará a cargo de los municipios y finalmente que se pacte entre los departamentos y los municipios un plan de ajuste financiero, pues es de esperar que en algunos casos habrá recursos insuficientes del situado fiscal para cubrir el costo histórico de los servicios ya instalados y en otros la nueva distribución producirá una expansión de los servicios.

El artículo defiende el espíritu redistributivo del proyecto original, pero crea un puente

entre lo que existe y lo que debe existir, ese puente es el plan de descentralización y ajuste.

NUEVO ARTICULO

Creación de Veeduría.

Este artículo es el artículo 10 del nuevo texto.

Comentario. Con el objeto de garantizar la transparencia en la liquidación del situado fiscal y dar participación a las respectivas entidades territoriales en los recursos que se les ceden, se propone la creación de una Comisión de Veeduría de las transferencias.

COMENTARIOS AL ARTICULO 9º DEL TEXTO ORIGINAL

Artículo 10. Procedimiento presupuestal para la distribución del situado fiscal. Este artículo pasa a ser el artículo 16.

Comentarios a los numerales 1 y 2. Aquí en forma subrepticia se está subordinando la ejecución de los recursos propios de los municipios y de los departamentos al control previo de los Ministerios de Salud y Educación lo cual significa una ingerencia indebida en la autonomía de las entidades territoriales.

Además, no existen, en el texto original, reglas técnicas de asignación del situado fiscal y por lo tanto el nivel central puede cuestionar cualquier programación que se haga del mismo y obligar, como hoy se hace, a que determinados valores del situado se transfieran o se contraten con entidades públicas o privadas que tienen una cierta gravitación política en la capital.

Consideran los ponentes que el único plan que deben presentar las entidades territoriales es un plan de destinación de los recursos del situado según unas reglas técnicas previamente fijadas por la ley y que regulen lo menos posible la autonomía de las entidades territoriales, se prevee de otra parte que el concepto técnico de los Ministerios deberá tener carácter obligatorio solo sobre estas pocas reglas de asignación.

Esto no excluye que las entidades territoriales informen al DNP y a los Ministerios:

a) Cuáles son los recursos propios disponibles y cuál es su destinación.

b) Cuáles son las entidades públicas o privadas con nombre propio, que ejecutarán los recursos.

Sin embargo debe quedar claro que la nación no puede cuestionar, con carácter obligatorio, las asignaciones de los recursos propios y/o condicionar la transferencia de recursos a su ejecución por ciertas y determinadas personas públicas o privadas.

Debe quedar claro, además, que los Ministerios dan un concepto técnico en materia de destinación genérica del situado fiscal pero los presupuestos por programas y por entidades ejecutoras son aprobados solo por los Concejos y Asambleas y por las Juntas Directivas de los establecimientos descentralizados.

Comentarios numeral 3. Es necesario aquí insistir que la aprobación de los planes, programas y presupuestos son competencia autónoma de las entidades territoriales. El acatamiento del concepto técnico debe ser solo obligatorio sobre la destinación del situado en ciertas materias específicas.

No obstante lo anterior se puede, con base en la información adicional suministrada por las entidades, recibir un concepto técnico de los Ministerios sobre el uso de recursos propios pero en ningún caso tal concepto tendrá el carácter de acatamiento obligatorio.

Se habla de los "criterios y orientaciones definidos previamente por dichos ministerios" sobre los planes y programas. Seguramente se trata de las "reglas de asignación o programación" que a lo largo del texto no aparecen y que es necesario definir en la parte obligatoria en esta ley, y en parte no obligatoria por decreto, o resolución.

Solamente cuando existen "reglas previas" el concepto técnico puede producirse con objetividad y sin ingerencias "administrativas" indebidas en la autonomía territorial. Cuando no hay reglas la ingerencia del centro no tiene límites, lo mismo ocurre cuando estas reglas se pueden dictar indiscriminadamente por "resolución" y no existe un marco legal que las limite.

Comentario numeral 4. Realmente una vez que el "proyecto de distribución del situado fiscal" ha sido ajustado con base a los conceptos técnicos de los Ministerios solo resta presentar los planes, programas y presupuestos para aprobación de los Concejos y Asambleas y de las Juntas Directivas de las entidades descentralizadas. Estas son las únicas instancias legales que permiten entrar en la fase de ejecución presupuestal.

No obstante por información no sobra comunicar al Departamento Nacional de Planeación. Por su parte también es potestativo de la Nación no intervenir en programas de cofinanciación cuando no lo considere pertinente, pues se entiende precisamente que el papel de la cofinanciación es orientar el gasto descentralizado hacia ciertas metas de prioridad nacional pero sin menoscabo de la autonomía territorial.

Comentario numeral 5. Al parecer la única "regla de destinación del situado" respetable se refiere a las proporciones entre situado de salud y de educación. En la propuesta de los ponentes, se introducen varias áreas en donde el concepto técnico de los Ministerios es obligatorio.

Es de notar que este artículo está pensado como si los Concejos, Asambleas y Juntas Directivas no existieran o no tuvieran competencias para aprobar planes y programas de salud y educación. Esto se corrige en la propuesta de articulado.

Comentarios y conclusiones finales

No parece conveniente dejar en la ley un calendario presupuestal muy detallado, cuando aún no se ha probado en la práctica su viabilidad de ser cumplido. Tampoco estiman los ponentes detallar en forma tan exhaustiva las funciones que deben cumplir las diversas agencias gubernamentales cuando en algunos casos la asignación de esas funciones podría ser modificada también con base en la experiencia. Prefieren los ponentes dejar en manos del reglamento el calendario y las funciones detalladas fijando acá solo las fechas y funciones más importantes.

De otra parte consideran los ponentes, que es conveniente fijar en la ley el papel que a las entidades territoriales les corresponde dentro del proceso presupuestal y los límites que tiene el intervencionismo central sobre éstas.

Artículo 11. Transferencia de los recursos del situado fiscal. Este artículo pasa a ser el artículo 17.

Comentario. En este artículo es donde más se nota el "sesgo departamentalista" del proyecto y por el cual se desconoce la autonomía municipal, cabe preguntarse:

— ¿Por qué no girar directamente a los municipios el situado que les corresponde una vez fijada la fórmula de distribución por la respectiva Asamblea Departamental, y cumplidos los requisitos técnicos y administrativos por parte de los municipios?

— ¿Por qué se debe someter al municipio a pagar un eventual "peaje" al Departamento para recibir sus recursos sobre todo cuando median en muchos casos filiaciones políticas contradictorias?

— Si como se ha argumentado el "situado es de los departamentos" según el artículo 356 de la C. P., acaso el mismo artículo no autoriza prestar los servicios a través de los municipios, y que tales funciones no se pueden descentralizar sin "la cesión de recursos" que corresponda?

— ¿Por qué, en forma discriminatoria, los pagos a los fondos y cajas de previsión sí

se pueden hacer directamente con retenciones del Ministerio de Hacienda? ¿Es que acaso su jerarquía es superior a la de los municipios?

Comentarios al párrafo. Este pre-requisito de giro es demasiado exigente y quizás abiertamente inconstitucional ya que impone en los hechos una sanción muy drástica en proporción a un hecho que en principio tiene un carácter formal. Los ponentes proponen abolirlo, y sustituirlo por estímulos o sanciones disciplinarias a los funcionarios responsables.

Comentario final y conclusiones.

Las normas sobre el giro del situado fiscal deberán incorporar en opinión de los ponentes:

1. El giro directo a los municipios, luego de la distribución hecha por las Asambleas Departamentales, y del cumplimiento de los requisitos que la ley fija.

2. Mantener el giro directo de los aportes patronales al Fondo Prestacional del Magisterio.

3. Establecer el sistema de giros directos a las cajas, fondos o entidades de seguridad social a las cuales estén afiliados los empleados y funcionarios del sector salud.

4. Además se deberá establecer un giro directo especial, al Instituto de los Seguros Sociales y al Fondo Nacional de Ahorro, de los aportes patronales de pensiones y cesantías para proteger a los funcionarios y empleados que aún no estén afiliados a ningún sistema de seguridad social. Esta medida se combina con el reconocimiento del pasivo prestacional anterior que se hará mediante el Fondo Prestacional del Sector Salud creado mediante el artículo 31 de la presente ley.

En el párrafo 1. Se establecen, en forma adicional a iniciativa de los ponentes, las reglas del reaforo de los mayores o menores valores que se recauden en los ingresos corrientes de la nación y de los cuales participa el situado fiscal. Se crea con esta previsión las expectativas de que los sectores de salud y educación, deben tener un crecimiento adicional cuando el resultado fiscal así lo permita pero también deberán realizar ajustes si el resultado no favorece al fisco de la Nación.

Artículo 12. Asunción gradual de responsabilidades por los Departamentos y Distritos. Este artículo pasa a ser el artículo 13.

Comentario. Cuando existe una ley que atribuye competencias a departamentos y municipios y ordenanzas o acuerdos que ordenan la asunción de esa competencia, no parece necesario que exista un convenio o contrato interadministrativo. Tales convenios son el instrumento para "delegar" funciones y administrarlas desconcentradamente, pero el instrumento para descentralizar es definitivamente la ley, la ordenanza y el acuerdo.

No obstante, si se fija un período de transición entre un régimen centralizado y otro descentralizado sí es posible encontrar la utilidad de un convenio interadministrativo que sobre todo regule el "plan o programa de descentralización", pero obviamente desaparecería al momento de culminar el proceso y en lo sucesivo sería la ley la norma de referencia.

Las referencias al sector educación hay que modificarlas, habida cuenta que la ley de educación podría no terminar su tránsito por las Cámaras.

No obstante queda una duda sobre si el personal docente y de salud se "departamentaliza" o se "municipaliza" o queda "nacional y nacionalizado", cuando ocurra lo previsto por el artículo, el cual dice: "Llegadas tales fechas... se entenderá de pleno derecho... que han asumido las funciones".

De todas maneras la Constitución es clara en establecer que la fijación de plantas de cargos y escalas de remuneración en los departamentos y municipios son funciones de esas entidades.

Dice el artículo en referencia que mientras los departamentos no asuman sus competencias o no cumplan los requisitos, los recursos del situado serán administrados con "la intervención técnica y administrativa" que los Ministerios determinen. Al respecto es necesario observar:

— Primero. Hoy en día el situado fiscal, en todos los casos está intervenido técnica y administrativamente por los ministerios, o sea que su estatus no cambiará por efecto de esta disposición.

— Segundo. Como se observó al comienzo en los comentarios a la definición del situado fiscal, la Nación se reserva el derecho de intervención en cualquier caso, tiempo o motivo, o sea que lo que aquí parece ser una situación excepcional es lo usual actualmente y es lo previsible hacia el futuro, según el artículo 6º del texto original.

Comentario al párrafo del artículo 12. No es competencia del departamento definir escalas de remuneración de los municipios y otros aspectos de la gestión de personal.

Comentario y conclusiones finales. Los ponentes proponen en el nuevo artículo 13 una asunción de las competencias menos traumática.

Para corregir las deficiencias observadas en el texto original, la propuesta de los ponentes es ampliar a cuatro años, el plazo que los departamentos y distritos cumplan con los requisitos señalados en el artículo 12. Cuando un departamento o distrito cumpla con estos requisitos, el Gobierno expedirá un acto de reconocimiento y mediante acta entregará los bienes y el personal, dejando constancia de los convenios para cumplir cualquier obligación que hubiera quedado pendiente, especialmente en materia prestacional.

Finalmente, si cumplidos los cuatro años, los departamentos y distritos no cumplen o se abstienen de cumplir con los requisitos, entonces se deja plena libertad al Gobierno Nacional para que siga administrando el servicio en la forma y con los medios que estime adecuados.

Artículo 13. Requisitos para la administración de los recursos del situado fiscal. Este artículo pasa a ser el artículo 12.

Comentario. El texto original confunde la descentralización propiamente dicha, la cual implica la distribución de competencias por ley, tal como aparece en el capítulo I, con la desconcentración mediante una delegación contractual de competencias, por lo cual se establece la firma de contratos interadministrativos que no serían distintos a los existentes hoy entre la Nación y las entidades territoriales y que precisamente originan los FER y Servicios Seccionales de Salud. El texto final propuesto elimina dichos contratos y simplemente de acuerdo a lo previsto en el artículo siguiente, cuando la entidad cumple los requisitos aquí enunciados, se produce la transferencia de recursos, servicios y funciones.

Los requisitos que se proponen para determinar cuando las entidades territoriales son de dos tipos:

1. Requisitos técnicos que implican la adopción y puesta en funcionamiento por parte de la entidad territorial de un sistema de información y de planificación sectorial.

2. Requisitos institucionales, que implican la intervención de las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales para aprobar el reordenamiento organizacional y administrativo de los recursos humanos, financieros y materiales.

Es muy importante aquí definir que los departamentos y distritos deberán incorporar a sus plantas de personal los docentes y funcionarios nacionales que ahora dependerán de los niveles administrativos territoriales con cargo a las cesiones del situado fiscal.

Finalmente se propone que por vía de los reglamentos el Gobierno regule las metodologías de los sistemas de información y planificación, descongestionando así el texto de la ley;

Artículo 14. Reglas especiales para la administración de servicios educativos por los municipios. Este es el artículo 14, con las modificaciones respectivas.

Comentario numeral 1. No está clara la razón para excluir a la mayoría de los municipios del país (municipios menores de 150 mil habitantes) de la posibilidad de descentralizar los servicios educativos, más aún cuando se prevén sistemas efectivos para la gestión financiera de los recursos, como sería con una subcuenta en los fondos regionales. Esta sola disposición deja por fuera a más del 95% de los municipios de la posibilidad de administrar la educación.

De otra parte se establecen condiciones totalmente innecesarias, como que tengan capacidad de endeudamiento —numeral 1, literal c— o posibilidades de expansión de la cobertura, que es una condición que no siempre es necesaria cuando hay cobertura suficiente de los servicios.

Esta exclusión de las localidades medianas y pequeñas contradice la experiencia acumulada, según la cual muchos municipios pequeños han asumido con éxito la gestión del personal del magisterio y contradice la teoría misma de la descentralización, la cual aconseja a "descentralizar más" los servicios que poseen una alta composición de gasto en personal (al contrato, la teoría propone centralizar más los servicios que poseen una baja composición de recursos humanos y una alta composición tecnológica).

En resumen, la descentralización de la educación sería mejor en la medida que un núcleo más pequeño de educadores y alumnos estuvieran bajo el control de la comunidad y de las autoridades locales y, por el contrario, la descentralización es menos eficaz en la medida en que "el tramo de control" es más extenso. Todo parece indicar que esta proposición obedece más a presiones de otra índole que saben que las autoridades pierden control a medida que crecen en número los subordinados, que realmente a un estudio técnico de la teoría y la experiencia.

Comentario numeral 2. Muy bien por la intervención de los departamentos y de los ministerios, cuando los municipios no cumplan las reglas. ¿Pero cuáles reglas? Anteriormente se ha anotado que no existe un artículo que precise cuáles son las reglas de asignación del situado fiscal de obligatorio cumplimiento, precisamente para justificar la intervención o para impedir la indebida intervención de las entidades en la autonomía de otras.

Comentario numeral 3. Parece muy atinado este artículo para preservar la autonomía municipal, que entre otras, tiene un rango igual a la autonomía departamental. Sin embargo, cabe la observación de por qué esta misma potestad no se establece con relación al sector salud.

Es tan importante lo dicho en este numeral que los ponentes estiman conveniente redactar varios de los artículos de tal manera que se precisen los derechos autónomos de los municipios, por un lado, salvaguardando los derechos adquiridos en salud y educación; por el otro, protegiendo su derecho a manejar estos servicios, incluso en contra de la voluntad de los departamentos. Y, finalmente, salvado el derecho de los municipios a recibir en directo los recursos que les hayan sido cedidos por la Nación o por los departamentos.

Comentario numeral 4. Esta autorización abre el peligroso camino a conformar una planta de maestros "municipalizados" al margen de los departamentalizados y/o de

los de los nacionalizados, seguramente con escalas de remuneración y prestaciones diferentes o, lo que es peor, crear un paquete de maestros "por contrato" con vinculación provisional.

En general la ley goza de una ambigüedad con respecto a la naturaleza jurídica de los maestros y de los establecimientos educativos "descentralizados": ¿son municipales, departamentales o nacionales? ¿O coexisten los tres tipos de maestros en un mismo municipio y en un mismo nivel de servicio?

Comentario numeral 5. Tal como lo establece el ordenamiento administrativo vigente, las normas de carrera docente y administrativa, al igual que los regímenes prestacionales, son de competencia de la ley. Sin embargo, la creación de plantas de personal y la fijación de escalas de remuneración son funciones territoriales.

Comentarios numeral 7. No es correcto decir en la ley algo inconstitucional, ya que cuando el municipio quiera ampliar su planta de personal, con sus propios recursos, no le debe pedir aprobación al departamento.

Comentarios y conclusiones.

El nuevo texto del artículo 14 propuesto por los ponentes recoge el conjunto de requisitos y procedimientos que deberán seguir los municipios bajo la tutela de los departamentos para asumir en forma descentralizada los servicios no sólo de educación sino también de salud.

La propuesta prevé que los municipios cumplan requisitos técnicos e institucionales semejantes a los que cumplen los departamentos y distritos, pero además es enfática en el sentido que no se podrá descentralizar una competencia sin los recursos financieros respectivos, evitando así que unas entidades se descarguen en sus responsabilidades sobre otras.

Se busca además que los municipios que aspiren a manejar sus servicios de salud y educación puedan lograrlo inclusive cuando se presenten situaciones conflictivas con los departamentos. No obstante, el párrafo 1 es claro en mantener la tutela departamental sobre los municipios y en ningún caso se pretende concederles una especie de extraterritorialidad a sus competencias.

En el párrafo del artículo se acepta la posibilidad de que los municipios utilicen hasta un monto de la participación para gastos de funcionamiento, igualmente con la autorización de las oficinas departamentales de Planeación. Con ello se pretende favorecer a los municipios de escaso desarrollo, los cuales, a pesar de los esfuerzos que realicen difícilmente podrán conseguir que el monto total de estos recursos se destine a inversión. La experiencia internacional (ejemplo, Inglaterra), ha confirmado esta hipótesis.

Artículo 18. Control de la transferencia para los sectores sociales. Este artículo se convierte en el artículo 21.

Comentario. Se proponen los siguientes cambios:

— Se modifica transferencia por participación, por las consideraciones ya expuestas.

— Las oficinas departamentales de Planeación quedan con el control de la elaboración de los planes de inversión municipal y de los informes periódicos de los mismos. Se excluyen los controles nacionales del DNP, por las consideraciones reseñadas.

— Igualmente se deja a las oficinas departamentales de Planeación la recepción de las denuncias ciudadanas, en el caso de anomalías en la ejecución de los planes de inversión municipal, excluyéndose por razones ya citadas a los Ministerios Sectoriales y los Departamentos Administrativos.

— Los departamentos quedan con la competencia para iniciar las investigaciones o procesos a que haya lugar, excluyéndose la

figura de la intervención administrativa nacional. Con ello se ratifica no sólo la autonomía territorial sino el carácter irreversible de la descentralización. Le queda sí a la Nación la posibilidad de abstenerse de la cofinanciación.

Artículo 19. Criterios de distribución de la transferencia para sectores sociales. Este artículo se convierte en el artículo 22.

Comentario. Nuevamente se modifica la acepción transferencia por participación.

— Se incluye la base de liquidación de la participación, por ser distinta constitucionalmente a la del situado fiscal.

— En el caso de la eficiencia fiscal se introduce un criterio de ponderación per cápita del ... comparado con el índice de necesidades básicas insatisfechas del ente municipal. La ponderación permite reconocer como mayores, los esfuerzos tributarios de los entes atrasados, lo cual consulta un criterio equitativo en materia territorial y el espíritu constitucional.

— En el párrafo 2º se aumentan los porcentajes que previo a la aplicación de la fórmula contemplada en el artículo deben destinarse a los municipios menores de 50.000 habitantes (del 4% al 5%) y a los municipios ribereños del Río Magdalena (del 0,5% al 1,5%). También aquí se repite un criterio de favorabilidad hacia los entes locales menores, conforme a la Constitución del 91.

Debe recordarse que el propio constituyente consciente del cambio que estableció en esta distribución con relación a la Ley 12 de 1986 la cual no incluía para los municipios de menos de 100.000 habitantes estableció una transición de tres años, en el artículo 45 transitorio, la cual es respetada en este proyecto (numeral 2º del artículo 24 en el nuevo proyecto).

En el párrafo 4º, aceptando que el programa anual de caja se hará sobre el 90% del reaforo que aparece en la ley de presupuesto, tal y como ocurre en la costumbre tributaria, se añade el que cuando los ingresos corrientes efectivos sean superiores a los estimados, el Ministerio de Hacienda procederá a realizar el respectivo reaforo y a través del DNP asignará los recursos adicionales conjuntamente con el 10% faltante. En caso contrario, la misma autoridad gubernamental dispondrá la reducción correspondiente.

Artículo 20. Participación de los resguardos indígenas. Este artículo se convierte en el artículo 23.

Comentario. En este punto se proponen las siguientes adiciones:

— Se establecen los requisitos mínimos obligatorios para que un resguardo pueda ser considerado como Municipio y se establece en cabeza del Ministerio de Gobierno la responsabilidad de certificar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación el que ya se han cumplido dichos requisitos, como paso previo, inevitable a la asignación de los recursos.

— Se acepta la administración y control interno de los recursos de la participación que le corresponderá proporcionalmente a los resguardos, en el evento de que aun no hayan sido reconocidos como municipios por parte de las autoridades gubernamentales y previo el cumplimiento de requisitos que reglamentará el Gobierno Nacional y se le otorgan facultades al mismo para que en un período no superior a los seis meses (aceptando la disposición constitucional) expida las reglamentaciones pertinentes.

Igualmente el Gobierno Nacional expedirá el reglamento para la administración y el control interno de los recursos de las participaciones cuando el resguardo forme parte de una entidad territorial indígena.

En caso de que no ocurran estos supuestos se acepta la versión del proyecto original según la cual los recursos de las participacio-

nes serán administrados por el respectivo municipio o departamento, según sea el caso, obligándose estos entes territoriales a realizar contratos con las autoridades reconocidas por el resguardo. Además, se respetan los criterios de distribución de la participación que le corresponde a los resguardos que propuesta en el proyecto original.

Artículo 21. Régimen de transición. Este artículo se convierte en el artículo 24 del nuevo articulado.

Comentario. En el párrafo se aclara que el término pesos constantes de 1992 resultará de la suma de los valores corrientes de las participaciones con el porcentaje de ajuste inflacionario del año gravable (PAAG), el cual será equivalente a la variación en porcentajes del índice de precios al consumidor para empleados entre cada primero de octubre certificada por el DANE.

Esta disposición pretende que en la distribución de las participaciones se consulte un estimativo real conforme a estadísticas verificables y no al estimativo proyectado. La experiencia que están viviendo los municipios en la actual vigencia fiscal al haberseles otorgado un monto de las participaciones ajustado a un 20% de inflación proyectada, perdiendo un poco más de cinco puntos por efectos de la inflación real habla por sí sola de la necesidad de incluir este párrafo.

Artículo 22. Adecuación institucional. Este artículo se convierte en el artículo 25 del nuevo articulado.

Comentario. Se reducen al máximo las facultades extraordinarias que proponía el proyecto inicial, teniendo en cuenta el antecedente reciente de la modernización del Estado conforme a las disposiciones del artículo 20 transitorio de la Constitución Nacional. Ellas quedan aceptadas para la modificación de la estructura y funciones del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 23. Modificaciones funcionales. Este artículo se convierte en el artículo 26 del nuevo articulado.

Comentario. Se proponen modificaciones funcionales en el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios de Salud y Educación y los departamentos, distritos y municipios del área informática, se obliga a los Ministerios sectoriales a que expidan los reglamentos necesarios para la evaluación y seguimiento de la prestación de los servicios descentralizados, se aclara que la Nación no podrá reasumir funciones descentralizadas, o dicho en otros términos, que la descentralización es irreversible, dejando en claro que en virtud del principio de subsidiaridad y con la autorización del Conpes, la Nación podrá de manera excepcional intervenir en la prestación de los servicios de educación y salud en los entes territoriales.

Artículo 24. Derechos sociales, económicos y culturales. Este artículo se convierte en el artículo 27 del nuevo articulado y queda igual.

Artículo nuevo. Definición de focalización de los servicios sociales. Este artículo corresponde al 28 del nuevo articulado.

Comentario. Este artículo define lo que significa focalización de subsidios y facultad al Conpes Social para que defina cada tres años los criterios para identificación, determinación y elección de beneficiarios. Ello es importante por cuanto la focalización permite ubicar las prioridades dentro de las necesidades de los entes territoriales, permitiendo una asignación de los recursos más racional con proyecciones a mediano plazo y limitando las posibilidades de que las cesiones se utilicen con criterios distintos a los que le interesan a la comunidad.

Artículo 25. Reglas sobre aforo presupuestal. Este artículo se subdivide y reubica en

el párrafo 1º del artículo 17 y en el párrafo 4º del artículo 22.

El párrafo de este artículo se convierte en el 29 del nuevo articulado.

Comentario. Se consideró necesario subdividirlo y ubicarlo de acuerdo a las materias que en él se trataba. Como se trata de recordar a los funcionarios de cualquier nivel las causales de mala conducta en que incurrir cuando retarden u obstaculicen las cesiones o su pago, se explicitan los programas que sirvieron de base para establecer el nivel del situado fiscal en 1993, sobre la base de los cuales se determinarán las responsabilidades futuras.

Artículo nuevo. Control interno y fiscal. Este artículo se convirtió en el 30 del nuevo articulado.

Comentario. Se consideró de vital importancia recordar a los entes territoriales que conforme a las definiciones de la Constitución de 1991, les corresponde realizar el control interno-previo (artículo 269 de la Constitución Nacional), para lo cual deben realizar los ajustes técnicos administrativos necesarios en procura de garantizar la protección y el uso honesto de la utilización de recursos que se transfieran en el desarrollo de esta ley.

El control fiscal posterior corresponde a las Contralorías territoriales, o a la Contraloría General de la Nación, según sea el caso, repitiéndose así el criterio constitucional.

Artículo nuevo. Creación del Fondo Prestacional del sector salud. Este artículo se convierte en el artículo 31 del nuevo articulado.

Comentario. Con la creación de este fondo se intenta resolver definitivamente el pago del pasivo prestacional del sector salud y garantizar el éxito de la descentralización en el mismo sector. Este es uno de los puntos más importantes del proyecto teniendo en cuenta que en la actualidad existe una franja considerable de los trabajadores de los servicios de salud que debido a la dispersión de regímenes jurídicos que ha operado en el sector, no se encuentran afiliados a Cajas de Previsión y por consiguiente su futuro pensional es incierto.

Además, para los entes territoriales es igualmente importante contar con reglas de juego claras en lo que se refiere a estos pasivos laborales previas a la asunción de los servicios. Es un hecho que este elemento ha sido el mayor obstáculo al proceso descentralizador iniciado con la expedición de la Ley 10 de 1990.

El artículo que proponemos aclara cuáles son las garantías de pago de pasivos con cargo al Fondo, los beneficiarios del mismo, un criterio de proporcionalidad entre la Nación y los entes territoriales conforme a las partes alícuotas con que han venido siendo pagados estos servicios lo cual deberá ser reglamentado por el Gobierno Nacional y los recursos para el financiamiento del Fondo.

Igualmente deja al Ministerio de Salud la responsabilidad de establecer la liquidación preliminar de los pasivos prestacionales que permita adelantar el proceso descentralizador.

La propuesta adiciona la posibilidad de que el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales, distritales y municipales puedan emitir bonos u otros títulos de deuda pública para pagar el pasivo prestacional conforme a reglamento que se expedirá para el efecto.

Los pagos podrán efectuarse bien sea a los fondos privados de cesantías o pensiones, a las Cajas de Previsión, al ISS o a los fondos territoriales que lleguen a crearse para el efecto respetando el principio del derecho laboral de que una vez pagado el pasivo prestacional causado se suspende la retroactividad con cargo a la entidad que recibe a los trabajadores y empleados.

Artículo nuevo. De la inscripción en el registro especial de las entidades de salud. Este

artículo se convierte en el artículo 32 del nuevo articulado.

Comentario. Este artículo sustituye el artículo 21 de la Ley 10 de 1990 que es expresamente derogado por esta ley y permitirá que todas las instituciones prestadoras de servicios de salud acrediten ante el Ministerio de Salud o las Direcciones Departamentales o Distritales su capacidad tecnológica, científica la suficiencia patrimonial y la capacidad técnico-administrativa en la forma que el reglamento lo señale para que el Ministerio pueda cumplir la función de verificación y pueda ordenar o negar la inscripción en el Registro Especial.

Artículo nuevo. De la indefinición de la naturaleza jurídica de los hospitales.

Comentario. En el sector de salud existen una serie de entidades que no tienen definida su naturaleza jurídica y son administradas y financiadas por el Estado, esta definición no permite que exista claridad frente a la competencia de las entidades territoriales en donde se encuentran ubicadas.

Para corregir esta situación se incluye la competencia de la entidad territorial respectiva para administrarla.

Artículo 26. Endeudamiento de los entes territoriales. Este artículo se suprimió.

Comentario. Consideramos excesiva la regulación de la Junta Directiva del Banco de la República y la Superintendencia Bancaria, para el caso de los contratos de empréstito con los entes territoriales por parte de los intermediarios financieros, más aun cuando la tendencia general de la contratación pública de la propia regulación financiera es la de flexibilizar este tipo de actuaciones contractuales.

La modificación del Decreto 222 de 1983 que actualmente se discute en el Congreso reafirma lo que venimos anotando; por lo demás en esta nueva versión de articulado que estamos proponiendo ya se han incluido obligaciones perentorias a las autoridades territoriales en el manejo del endeudamiento, que conllevan a responsabilidades inexcusables.

Artículo 27. Límite de transferencias. Este artículo se suprimió.

Comentario. La definición constitucional habla de topes mínimos en la asignación tanto del situado fiscal como de las participaciones. De lo que se trata es de conseguir un nivel promedio de recursos en los territorios, que como mínimo les garantice la adecuada prestación de los servicios.

En la forma en que se encontraba redactado en el proyecto inicial se daba a entender que llegado el año 2002 se cerraría cualquier posibilidad para aumentar los recursos del gasto social hacia los departamentos y municipios, lo cual atentaría en contra de una política de largo plazo en materia de reestructuración territorial.

¿Quién puede garantizar desde ahora que los recursos asignados a los entes territoriales, necesariamente serán suficientes o excedentarios al costo de los servicios que se transfieren en el año 2002? Una rigidez tal, como la diseñada en el proyecto inicial es a todas luces innecesaria.

Artículo 28. Vigencia. Este artículo se convirtió en el 32 del nuevo articulado.

Comentario. Se derogan explícitamente los artículos 21, 32 y 34 de la Ley 10 de 1990. En el proyecto inicial la derogación explícita contemplaba los artículos 33, 34 y 43. Sólo existe concordancia con relación al artículo 34.

Artículo 32. (nuevo). En el sector de salud existen una serie de entidades que no tienen definida su naturaleza jurídica y son administradas y financiadas por el Estado; esta definición no permite que exista claridad frente a la competencia de las entidades territoriales en donde se encuentran ubicadas.

Para corregir esta situación se incluye la competencia de la entidad territorial respectiva para administrarla.

Por todo lo anterior proponemos a los honorables Senadores: Dese primer debate al Proyecto de ley número 120 de 1992, "por la cual se dictan normas sobre distribución de competencias y recursos conforme a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones", con el pliego de modificaciones adjunto.

Vuestra Comisión,

De los honorables Senadores Ponentes:

Víctor Renán Barco López, Aníbal Palacio Tamayo, Luis Fernando Londoño Capurro.

CONTENIDO

GACETA número 205 - miércoles 16 de junio de 1993.

SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

Proyecto de ley número 120 de 1992, por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, y ponencia para primer debate. 1