



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123-9066

AÑO IX - Nº 434

Bogotá, D. C., lunes 30 de octubre de 2000

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUELENRIQUEZROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINOLIZCANORIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 012 DE 2000

por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.

Artículo 1°. El inciso segundo del artículo 299 de la Constitución Política quedará así:

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El periodo de los diputados será de cuatro años y tendrán la calidad de servidores públicos.

Artículo 2°. El inciso primero del artículo 303 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos para periodos de cuatro años y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente.

Artículo 3°. El artículo 312 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 312. En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para periodos de cuatro años que se denominará concejo municipal, integrada por no menos de siete, ni más de veintidós miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva.

Artículo 4°. El inciso primero del artículo 314 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para periodos de cuatro años, no reelegible para el periodo siguiente.

Artículo 5°. Los incisos segundo y tercero del artículo 323 de la Constitución Política quedarán así:

En cada una de las localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para periodos de cuatro años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendiendo la población respectiva.

La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día para periodos de cuatro años. Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

Artículo 6°. Transitorio.

El periodo de los actuales gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles será de cuatro años contados a partir de la fecha de su posesión.

Artículo 7°. El artículo 347 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el periodo legislativo siguiente.

El monto de las apropiaciones autorizadas en la ley de presupuesto para funcionamiento, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, no podrá variar de un año a otro, en un porcentaje superior al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

El Gobierno, en el proyecto de Ley Anual de Presupuesto, propondrá las reformas legales que, a su juicio, sean necesarias en materia de gasto público, dentro de los límites constitucionales, junto con un estimativo del efecto fiscal de cada una.

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.

Parágrafo transitorio. Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, el monto total de las apropiaciones autorizadas por la Ley de Presupuesto para funcionamiento, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación proyectada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5%).”

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.

Artículo 8°. El artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley orgánica, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales; para los efectos de los servicios y recursos de las entidades territoriales, se crea el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales.

Las entidades territoriales destinarán los recursos del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales a la financiación de los servicios a su cargo, entre los cuales están el servicio de la salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media.

La Nación no podrá pagar, directa o indirectamente, gastos en servicios que hayan sido señalados como de competencia de las entidades territoriales, con las excepciones que la ley orgánica establezca.

La ley orgánica reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada entidad territorial; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales.

Parágrafo transitorio 1. El monto de los recursos del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales que corresponda inicialmente a los municipios, no podrá ser inferior a aquel que correspondía a la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación en el año 2001, en la medida en que la ley orgánica le asigne a estas entidades territoriales, como mínimo, las mismas competencias que tenían a su cargo en la legislación vigente anterior a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo.

Parágrafo transitorio 2. El Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales empezará a regir en la vigencia fiscal siguiente a aquella en que se apruebe la ley orgánica que regule su organización y funcionamiento; el Gobierno deberá presentar este proyecto de ley orgánica dentro del primer mes de sesiones del próximo período legislativo; el Congreso deberá aprobar esta ley dentro del mismo período legislativo, en caso de no hacerlo, el Gobierno pondrá en vigencia el proyecto de ley por él presentado, mediante decreto con fuerza de ley orgánica.

Artículo 9°. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 357. El monto del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales se modificará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine; los que se arbitren en los estados de excepción; y, por el primer año de vigencia, los ajustes a tributos existentes.

Parágrafo transitorio 1. El Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación.

Parágrafo transitorio 2. Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, el monto del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales variará de un año a otro, en un porcentaje igual al de la tasa de inflación proyectada para cada uno de estos años, más el uno punto cinco por ciento (1.5%).”

Artículo 10. El presente acto legislativo rige desde la fecha de su publicación.

De los honorables Congresistas, con toda consideración

El Ministro del Interior,

Humberto de la Calle Lombana.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Manuel Santos Calderón.

EXPOSICION DE MOTIVOS

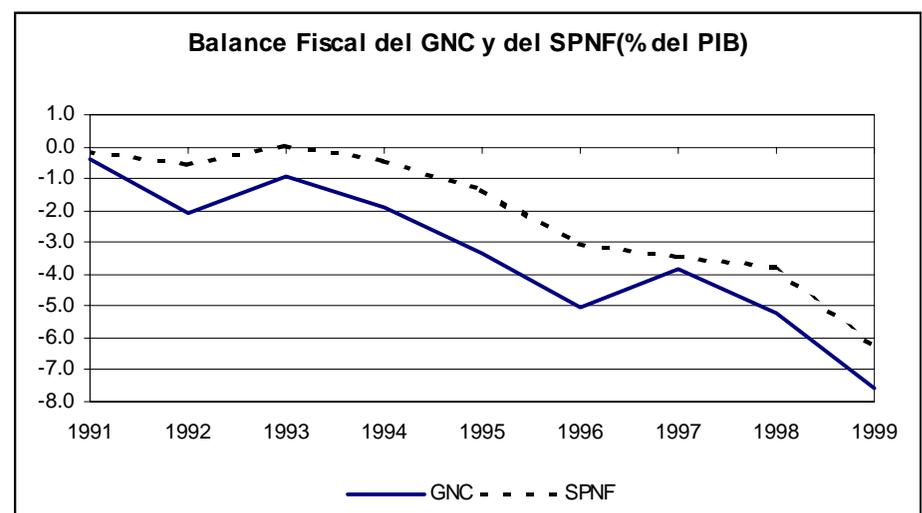
Honorables Congresistas,

El objetivo de las políticas públicas debe ser lograr la provisión de los servicios esenciales para el bienestar de la población, asegurando una buena calidad de los mismos y el aumento paulatino de su cobertura, sin que en el proceso se generen desequilibrios financieros y fiscales que atenten contra la sostenibilidad de las finanzas públicas y por ende, contra un buen manejo macroeconómico y la prestación misma de los servicios en el futuro. Este es el sustento de la convivencia, la prosperidad y el logro de una paz duradera.

Durante los últimos años, sin embargo, se ha venido consolidando un deterioro continuo de las finanzas públicas, que ha generado un elevado grado de inestabilidad económica, y que se ha traducido en un aumento del desempleo y un deficiente crecimiento económico. El aumento desmesurado de los gastos del Estado repercutió negativamente en la estabilidad económica del país. La recesión, a su vez, disminuyó los recaudos tributarios, con lo cual las finanzas nacionales y territoriales se vieron severamente afectadas. Finalmente, estos acontecimientos influyeron sobre el acceso de los distintos niveles de gobierno a las fuentes de crédito internas y externas, con lo cual se configuró una situación de particular gravedad en las finanzas públicas.

A pesar de haber realizado varias reformas tributarias durante la década de los noventa, el déficit fiscal continuó creciendo. En efecto, el Sector Público No Financiero (SPNF) pasó de un superávit de 0.01% del PIB en 1990 a un déficit de -6.1% del PIB en 1999, explicado principalmente por el balance del Gobierno Nacional Central (GNC), el cual pasó de un déficit de 0.2% del PIB a uno de 7.6% del PIB en 1999 (Gráfico 1).

GRAFICO 1



Fuente: Confis.

De esta manera, mientras los ingresos corrientes del Gobierno como porcentaje del PIB aumentaron en 2.4 puntos porcentuales, los gastos lo hicieron en 9.3 puntos, generando una brecha creciente entre ingresos y gastos corrientes.

Una de las explicaciones de este elevado crecimiento del gasto, se encuentra en la Constitución de 1991, la cual estableció nuevos compromisos de gasto para el Gobierno Central, a la vez que determinó una participación creciente de los departamentos, municipios y distritos en los ingresos corrientes de la Nación, para cumplir con los objetivos de una mayor cobertura en educación y salud y profundizar la descentralización.

De esta manera, se esperaba que una provisión descentralizada de estos servicios promoviera la responsabilidad de los proveedores frente a los receptores de dichos servicios, facilitara la toma de decisiones, alimentara un proceso de aprendizaje sobre las técnicas de administración de recursos a nivel regional y facilitara la rendición de cuentas sobre el uso de recursos y el logro de resultados. Esta era la filosofía del proceso de descentralización y, al presente, el país cuenta con una valiosa acumulación de experiencia en la primera década de su puesta en marcha.

Mediante la descentralización de recursos y competencias, se debía promover el que todos los niños, no sólo de hoy, sino también aquellos de las generaciones venideras, tuviesen igual derecho a la educación; del

mismo modo se debía promover que los adultos de las clases menos favorecidas pudieran acceder a un servicio de salud compatible con una vida digna. Estos son los propósitos plasmados en la Constitución Política, compatibles con la justicia social y la justicia intergeneracional.

Sin embargo, el desequilibrio fiscal existente y su tendencia creciente atentan contra la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica, lo cual podría impedir que se cumpla con los preceptos constitucionales de justicia social y justicia intergeneracional. Si no remediamos el desequilibrio fiscal y macroeconómico, aunque nuestros hijos y nuestros padres tengan derecho a la educación y la salud, el Estado simplemente no podrá hacer realidad esos derechos por no contar con fuentes de financiamiento para hacerlo.

En suma, el logro de una mayor cobertura y una mejor calidad de los servicios de salud y educación está íntimamente ligado, hoy y en el futuro, a la consolidación de los recursos con que cuentan el Gobierno Nacional, los departamentos y los municipios, los cuales, a su vez, dependen de la solidez de la actividad económica y del ritmo de los negocios. Este hecho es ineludible en el momento de analizar la situación de las finanzas públicas y las medidas indispensables para satisfacer las necesidades más sentidas de la población colombiana. Es necesario tener en cuenta todas las piezas de un delicado engranaje, del cual depende el bienestar de los colombianos, la generación de empleo y el logro de la paz.

Con estos lineamientos, el Gobierno Nacional ha emprendido un minucioso análisis de la situación financiera de los fiscos nacionales, departamentales y municipales. El paquete de reformas que han sido aprobadas y de aquellas que hacen trámite por el Congreso de la República está orientado a devolver la dinámica a la economía, a fortalecer los fiscos nacionales y regionales, a corregir los excesos de gasto, a desarrollar reglas que impidan que en un futuro las finanzas públicas se vuelvan a descontrolar, y a acumular los recursos para cubrir los pasivos pensionales. Es decir, con una estrategia integral, se atacan las fuentes del problema que se dividen en dos componentes: insuficiencia de ingresos y exceso de gasto.

Es por esto por lo que este proyecto de Acto Legislativo no sólo se centra en las transferencias a las regiones, sino que adicionalmente limita el crecimiento del gasto de funcionamiento del Gobierno Central.

Finalmente, se debe destacar que el fortalecimiento de los fiscos regionales y en general de la administración pública local, no sólo se logra con recursos y fórmulas de carácter fiscal y económico. Es por esta razón que el presente Acto Legislativo propone, además, la ampliación del período de las autoridades locales y departamentales de tres a cuatro años.

A continuación, se describen los artículos de la Constitución Política que se pretende modificar con el proyecto de acto legislativo.

Modificación de los artículos 299, 303, 312, 314 y 323 de la Constitución Nacional

El primer componente del presente Acto Legislativo, que surge del compromiso del Gobierno de dotar a las regiones de mejores instrumentos para lograr una administración pública que sea cada vez más eficiente y cercana a los ciudadanos, lo constituye la ampliación del período de alcaldes, gobernadores, diputados a las Asambleas Departamentales, concejales de los municipios y concejales y ediles del Distrito Capital, de tres a cuatro años.

La experiencia ha demostrado que un período de tres años es demasiado corto para el ejercicio del cargo de los funcionarios locales, toda vez que muchos de sus programas requieren de mayor tiempo para su ejecución. El presente Acto Legislativo remedia dicha situación, al aumentar el período de las autoridades locales y generar unas condiciones más propicias a una administración pública eficiente.

Modificación del artículo 347 de la Constitución Nacional

En cuanto al problema de exceso de gasto público, existe consenso sobre la necesidad de que en el proceso de ajuste fiscal deben aportar todos los sectores y, por ende, todos los niveles de gobierno. Por esta razón, el presente acto legislativo implica la modificación del artículo 347 de la Constitución Política al ponerle límites al crecimiento de los gastos de funcionamiento del Gobierno, excluyendo los pagos de pensiones.

Modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional

Se plantea la redefinición del esquema actual de participación de las regiones en los ingresos corrientes de la Nación, orientadas a la educación, la salud y la infraestructura, contenido en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y en la Ley 60 de 1993.

Es importante destacar que el presente proyecto de acto legislativo no se limita a atacar los problemas fiscales sino que busca contribuir a la profundización del proceso de descentralización, para lo cual se modifica la distinción sectorial que resulta de tener dos conceptos diferentes, el situado fiscal y las participaciones municipales, y se crea una bolsa única de recursos de las entidades territoriales, que se denominará el Sistema General de Participaciones.

En cuanto al monto de recursos del Sistema General de Participaciones, se tomará como base inicial la suma de las partidas que en la vigencia inmediatamente anterior se hayan presupuestado por concepto de situado fiscal, participaciones municipales y transferencias complementarias al Situado Fiscal para educación (Fondo de Crédito Educativo, FEC.).

Las reformas a los artículos 356 y 357 de la Constitución se establecen para dos períodos diferenciados. En primer lugar, se establece un período transitorio, entre los años 2002 y 2006, durante el cual el Sistema General de Participaciones y los gastos de funcionamiento del Gobierno diferentes al pago de pensiones crecerán con la tasa de inflación proyectada por el Banco de la República, más un crecimiento adicional de 1.5% real.

A partir del año 2007, el Sistema General de Participaciones y los gastos de funcionamiento del Gobierno, diferentes al pago de pensiones, crecerán con el promedio móvil de la variación de los ingresos corrientes de la Nación de los últimos cuatro años, incluyendo el año que se está presupuestando.

A continuación se desarrolla la problemática de las finanzas públicas, luego se presenta con mayor detalle la propuesta del Gobierno de modificación de los artículos de la Constitución Nacional, complementando con un diagnóstico de los sectores de educación y salud que permite comprender por qué para lograr un mayor control en el costo de la prestación de estos servicios, que a su vez se traduzca en mayor eficiencia, cobertura y calidad de los mismos, es importante este proyecto y la reforma de la Ley 60 de 1993 es fundamental.

I

EL PROBLEMA DE LAS FINANZAS PUBLICAS

1. La insostenibilidad fiscal de las finanzas nacionales

Los balances del Gobierno Nacional Central (GNC) muestran que durante el período 1990-1999 los ingresos aumentaron en 2.4 puntos del PIB después de cinco reformas tributarias. Los gastos corrientes, por su parte, crecieron 9.3 puntos (Cuadro 1, Gráfico 2), por lo que se pasó de un ahorro corriente positivo a principios de la década, a un ahorro corriente deficitario en cerca de seis puntos del PIB¹ en 1999. La dinámica fiscal permite concluir que, de continuar esta tendencia, el Gobierno no podrá estabilizar su situación fiscal en el futuro cercano².

CUADRO 1

Ingresos y Gastos del Gobierno Nacional Central
(% del PIB)

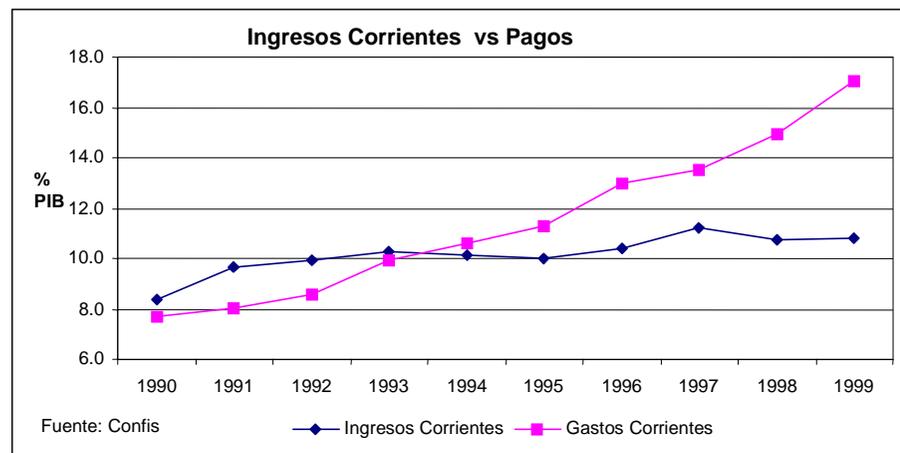
Año	Ingresos Corrientes	Otros	Total	Gastos Corrientes	Inversión	Total	Déficit / Superávit
1990	8.4	0.5	8.9	7.7	1.7	9.4	-0.6
1991	9.6	0.8	10.4	8.0	2.0	10.0	0.4
1992	9.9	0.9	10.8	8.6	2.0	10.6	0.2
1993	10.3	1.3	11.6	9.9	1.9	11.8	-0.3
1994	10.2	3.3	13.5	10.6	1.9	12.5	1.0
1995	10.0	1.3	11.3	11.3	2.1	13.4	-2.1
1996	10.4	2.3	12.7	13.0	2.3	15.3	-2.6
1997	11.2	1.7	12.9	13.5	2.6	16.1	-3.1
1998	10.7	1.3	12.1	15.0	1.6	16.6	-4.5
1999	10.8	2.6	13.4	17.0	1.3	18.4	-5.0
Incremento 99/90	2.4	2.1	4.5	9.3	-0.4	8.9	-4.4

Fuente: Confis

¹ El ahorro corriente es la diferencia entre ingresos corrientes (definidos como los ingresos totales menos la suma de recursos de capital y fondos especiales) y los pagos corrientes (definidos como los pagos totales excluidos los pagos de capital).

² En el período 1990-1998, la contribución del situado fiscal al crecimiento del gasto fue 0.95% del PIB; de la participación de municipios, de 1.27%; del pago de pensiones, 0.88%; de los aportes para la previsión social (Sena, ICBF, etc), 0.32%, de las sentencias, 0.28%; de las universidades, 0.1% y de las otras transferencias, 0.03% del PIB.

GRAFICO 2



La evolución de los gastos fue estimulada por el crecimiento de los servicios personales (salarios más contribuciones a la nómina y pago de pensiones) y otras transferencias, obligando al Gobierno a efectuar recortes consecutivos a los gastos de inversión, los cuales en 1999 fueron reducidos casi a la mitad en relación con los que se habían efectuado en el período 1990 – 1997³.

El creciente déficit fiscal ha significado un mayor endeudamiento interno y externo, lo cual ha resultado a su vez en que los intereses asociados con la deuda pública se hayan convertido en otra fuente considerable de inflexibilidad en el gasto. En efecto, los intereses pasan de representar 13.3% de los ingresos corrientes de la Nación en 1990 a 30.7% en 1999.

2. Fluctuaciones en las fuentes de financiación de educación y salud

La inestabilidad de los ingresos de la Nación se deriva de las fluctuaciones propias de la economía. Por el mecanismo actual de traslado de recursos a municipios y departamentos, esta misma inestabilidad se transmite a los recursos con que cuentan las regiones para los gastos de educación y salud.

Existe, además, una asimetría en la evolución de los recursos que se destinan a salud y educación: cuando dichos recursos son inferiores a su tendencia, se convierten en una presión para que el Gobierno los complemente en la vigencia determinada, a través del denominado Fondo de Crédito Educativo y de recursos adicionales para la salud⁴. Por el contrario, cuando éstos son transferidos en montos superiores a dicha tendencia, se convierten en una presión mayor de gasto futuro para el Gobierno Nacional, debido a que gran parte de este incremento se va a cubrir mayores salarios y otras erogaciones asociadas a la nómina.

Adicionalmente, la expectativa de unos recursos inestables impide a los entes locales llevar a cabo una correcta planeación de su desarrollo y una adecuada asignación de recursos.

3. Crecimiento de las transferencias y sus inflexibilidades

La evolución de las transferencias en el total de gastos se puede dividir en dos componentes, a saber, las territoriales y el resto. Las transferencias territoriales, que incluyen el Situado Fiscal, las Participaciones Municipales y, en los últimos años, el FEC, pasaron de representar el 29% de los ingresos corrientes en 1990 a representar el 49% en el año 1999. Este resultado se originó en el cumplimiento del mandato constitucional, que dispuso que el 24.5% de los ingresos corrientes se destinara al situado fiscal (para cubrir las obligaciones de educación y salud) y el 22% debería ser participado con los municipios⁵.

Con lo señalado en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, se infiere que cualquier esfuerzo que se realice para reducir el déficit fiscal por la vía de los recaudos tributarios se convierte en una expansión del gasto público. Es decir, al buscar un incremento de los recaudos, se genera paralelamente un aumento en los gastos debido a las mayores transferencias territoriales. El inconveniente de esta fórmula es que el crecimiento del gasto público se convirtió en una variable atada al crecimiento de los ingresos corrientes y no a los requerimientos de gasto de acuerdo con las necesidades reales.

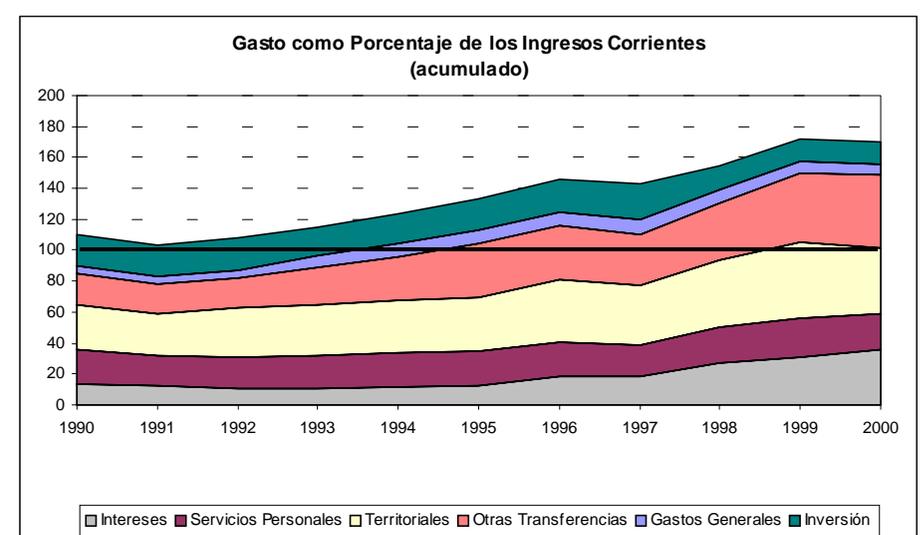
Como el gasto adicional que se financia corresponde normalmente al pago de la nómina de maestros y funcionarios del sector salud, una vez

caen los ingresos tributarios es prácticamente imposible revertir o eliminar el gasto asociado al aumento en los ingresos. De esta manera, los esfuerzos por corregir el déficit nunca son suficientes, generan un agotamiento rápido de las reformas tributarias y una mayor inflexibilidad del gasto público.

En 1990, el gasto del Gobierno excluyendo intereses representaba el 97% de los ingresos corrientes de la Nación. Dicho gasto se descomponía de la siguiente manera: el 49% correspondía al total de transferencias, el 4% a gastos generales, el 21% a inversión y el 23% a servicios personales. En 1999 la situación es mucho más compleja. Los gastos sin intereses representan el 141% de los ingresos corrientes de la Nación, de los cuales las transferencias ascienden al 94%, los servicios personales al 25%, los gastos generales al 8% y la inversión se redujo a 14% (Gráfico 3).

En cuanto al resto de transferencias, cabe destacar el pago de pensiones, que en últimas es un pago asociado a la nómina y por ende al funcionamiento. Este componente, durante la década de los noventa, duplicó su participación en los ingresos corrientes, al pasar de 9.4% a 18.7% en 1999.

GRAFICO 3



II

PROPUESTA DEL GOBIERNO DE ACTO LEGISLATIVO

La estrategia global de ajuste de las finanzas públicas comprende la aprobación de reformas que incrementen los ingresos y limiten los gastos. En el primer grupo se encuentra la ley referida a los fondos de pensiones de las entidades territoriales, la reforma tributaria y la reforma a la seguridad social.

En cuanto a la reducción de gastos, son los departamentos y municipios quienes hasta ahora dan el mejor ejemplo con la Ley 617 de 2000, con la cual se pretenden corregir de manera estructural los excesos de gasto de las entidades territoriales. Esta ley crea instrumentos para racionalizar los gastos de los municipios, departamentos y sus órganos de control y busca generar una mayor eficiencia en la utilización de los recursos de los territorios.

El Gobierno no se va a quedar atrás y va a presentar una propuesta de reforma a la estructura del Estado, que significará reducciones en los costos de funcionamiento del Gobierno y un esfuerzo de racionalización del gasto público. Con la redefinición de la estructura estatal, se determinará cuáles son las obligaciones constitucionales indelegables del Gobierno Central y cuál sería la mejor estructura para llevarlas a cabo. La consecuencia de dicha reforma será la fusión y redefinición de algunas entidades públicas y la reestructuración de otras. Adicionalmente, se procederá a implementar una racionalización de las plantas de personal.

El presente acto legislativo contribuye al ajuste del gobierno, al limitar el crecimiento de los gastos y las participaciones de los territorios en los

³ La inversión en 1999 ascendió a 1.3% del PIB.

⁴ En el año 2000 el Gobierno tiene que transferir \$200 mm millones para compensar el menor situado fiscal para gastos de salud.

⁵ De esta base de cálculo se descuentan tres puntos de IVA; contribución de hidrocarburos; impuesto de remesa y el 25% de la sobretasa de renta.

ingresos corrientes de la Nación. La propuesta además refleja el sentir de los miembros del Gobierno, la Mesa de Concertación de Transferencias, los analistas y la sociedad en general en cuanto a que el problema de exceso de gasto público se debe traducir en un proceso de saneamiento de las finanzas públicas al cual deben aportar todos los sectores y todos los niveles de gobierno.

1. Límites al crecimiento de los gastos del Gobierno Central

El acto legislativo propone la modificación del artículo 347 de la Constitución Política al ponerle límites al crecimiento de los gastos de funcionamiento del Gobierno, excluyendo el pago de pensiones.

Con esta propuesta se pretende limitar el crecimiento del tamaño del Estado con el objetivo de promover la actividad privada, que ve limitada su productividad al enfrentarse a un Estado cada vez mayor. Adicionalmente, con el control al crecimiento de los gastos de la Nación se garantiza el equilibrio de las finanzas públicas en el largo plazo, ya que el flujo de ingresos futuros tendrá que ser utilizado de manera más racional teniendo en cuenta las limitaciones que impondría este proyecto frente a las necesidades específicas del momento.

Del control al crecimiento de los gastos se excluyen los relacionados con el pago de pensiones ya que son gastos sobre los cuales la discrecionalidad es nula. Sin embargo, es importante mencionar que la Reforma Pensional conducirá a una racionalización del crecimiento del gasto en pensiones en el largo plazo.

2. Modificación del cálculo de las participaciones de los territorios en los ingresos corrientes de la Nación

La propuesta modifica la fórmula con la que se calculan las transferencias del Situado Fiscal y las Participaciones de los Municipios en los ingresos de la Nación y crea el Sistema General de Participaciones. Así, la reforma implica una reconsideración del esquema actual de recursos, orientados a financiar gastos de educación, salud e infraestructura, contenido en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y en la Ley 60 de 1993.

Es importante destacar que el presente proyecto de Acto Legislativo no se limita a atacar los problemas fiscales sino que busca contribuir a la profundización del proceso de descentralización. Con esto en mente, se modifica la distinción sectorial que resulta de tener dos conceptos diferentes, el Situado Fiscal y las Participaciones Municipales, y se crea una bolsa única de recursos de las entidades territoriales, que se denominará el Sistema General de Participaciones. Se prevé que la reglamentación del Sistema General de Participaciones dividirá esta bolsa en tres componentes: una participación de propósito específico para educación, una participación de propósito específico para salud, y una participación de propósito general de libre destinación.

En cuanto al monto de recursos con que contará el Sistema General de Participaciones, se tomará como base la suma de las partidas que en la vigencia inmediatamente anterior a la entrada en operación se haya presupuestado por concepto de Situado Fiscal, Participaciones Municipales y las transferencias complementarias al Situado Fiscal para educación (el FEC). Es decir, al incluir los recursos del FEC en la base de cálculo, se está definiendo un monto de recursos de las regiones superior al 46.5% de los ingresos corrientes de la Nación que estableció la Constitución de 1991.

3. Fórmula Propuesta

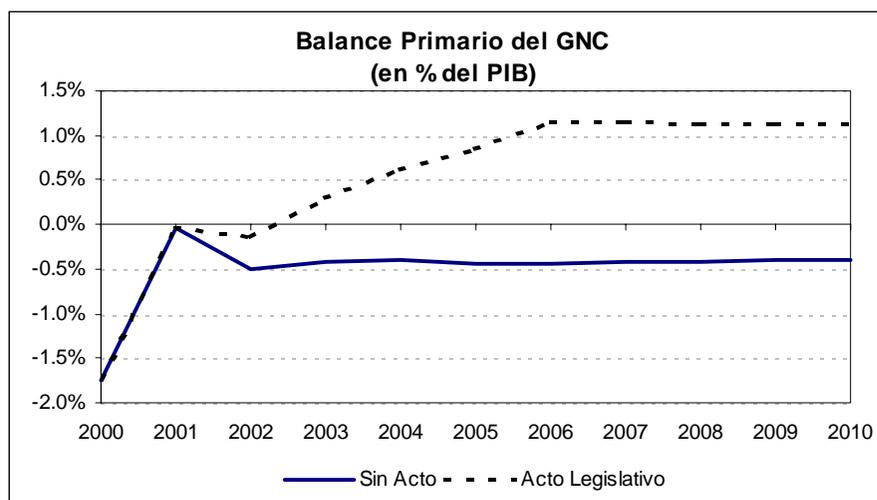
a) Evolución en el período de transición: 2002-2006

El acto legislativo prevé que existan dos períodos diferenciados para la evolución, tanto de los gastos del gobierno, como del Sistema General de Participaciones. Durante el período de transición, comprendido entre los años 2002 y 2006, el Sistema General de Participaciones y los gastos del gobierno de funcionamiento diferentes a pensiones crecerán de acuerdo con la proyección de la inflación más 1.5% real. El mismo crecimiento se aplicará a los gastos de funcionamiento del gobierno, diferentes a pensiones.

Este “compás de espera” por cinco años es fundamental para limitar la dinámica del gasto del Gobierno y lograr así la sostenibilidad de las finanzas públicas del Gobierno Central y por ende del Sector Público no Financiero.

Como se puede ver en el Gráfico 4, el conjunto de reformas fiscales descrito anteriormente, que se basa en una férrea disciplina fiscal, garantiza la obtención de superávit primarios anuales del Gobierno Central, los cuales se estabilizan alrededor de 1.1% del PIB.

GRAFICO 4



Fuente: Confis.

El logro de superávit primarios es importante por varias razones. En primer lugar, se logra estabilizar la deuda pública en el mediano plazo ya que el exceso de ingresos sobre gastos, le permite al Gobierno reducir el saldo de la deuda pública. De esta manera, en el largo plazo se reduce la presión que sobre el Presupuesto ejerce el financiamiento de la misma. Como resultado, se recupera la sostenibilidad fiscal, la consistencia macroeconómica y se genera un elevado grado de desarrollo económico y social.

En segundo lugar, limita la necesidad del Gobierno de recurrir de manera persistente a reformas tributarias y a los mercados de deuda – internos y externos –. No sobra mencionar que en estos mercados el endeudamiento es cada vez más costoso. Finalmente, le da credibilidad, dentro y fuera del país, al Gobierno y a sus políticas e iniciativas;

b) Evolución a partir del año 2007

Una vez superado el período de emergencia y ajuste fiscal, es decir, a partir del año 2007, tanto el Sistema General de Participaciones como los gastos de funcionamiento del Gobierno diferentes a pensiones crecerán con el promedio móvil de la variación de los ingresos corrientes de la Nación de los últimos cuatro años, incluyendo el año que se está presupuestando.

CUADRO 2

Síntesis de la Propuesta de Acto Legislativo

	2002-2006	2007 en adelante
SGP	Inflación esperada + 1.5%	Promedio móvil (4 años) de la variación de los Ingresos Corrientes de la Nación.
Gastos de Funcionamiento del GNC diferentes de pensiones	Inflación esperada + 1.5%	(*) Promedio móvil (4 años) de la variación de los Ingresos Corrientes de la Nación.

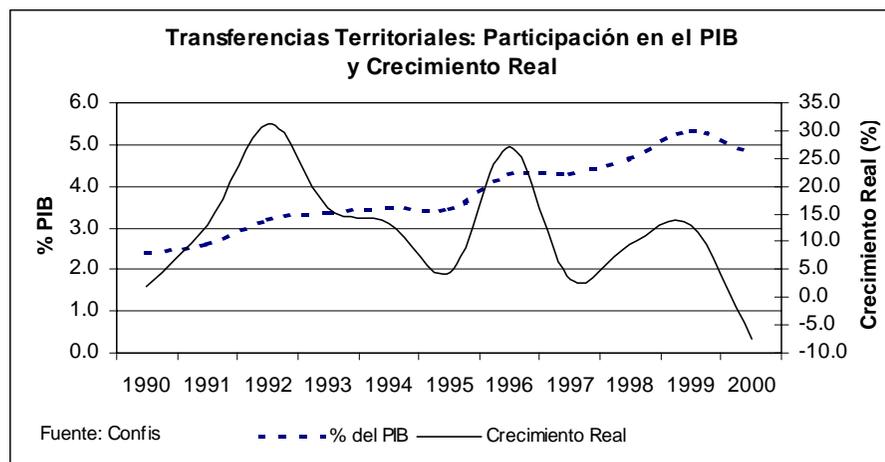
*. Crecimiento máximo posible.

Varias ventajas se derivan de esta propuesta. En primer lugar, se recupera el espíritu de la Constitución de 1991, en el que la Nación y las entidades territoriales son “socias” y por ende comparten los recursos y las obligaciones.

Adicionalmente, la nueva fórmula es más favorable que la existente en la actualidad, ya que garantiza la estabilidad de los recursos con que cuentan las regiones que, como se puede ver en el Gráfico 5, a pesar de haber aumentado sistemáticamente a lo largo de la década, lo hicieron de manera muy volátil. Así mismo, se estará evitando que se repitan los indeseables sucesos de los años 1999 y 2000, cuando las transferencias a los fiscos regionales se redujeron. Al desligar la evolución de las transfe-

rencias de las fluctuaciones de corto plazo de los recaudos tributarios, las regiones podrán contar con una fuente sólida y estable de recursos, que les permitiría mantener y ampliar la cobertura de los servicios, especialmente educación y salud.

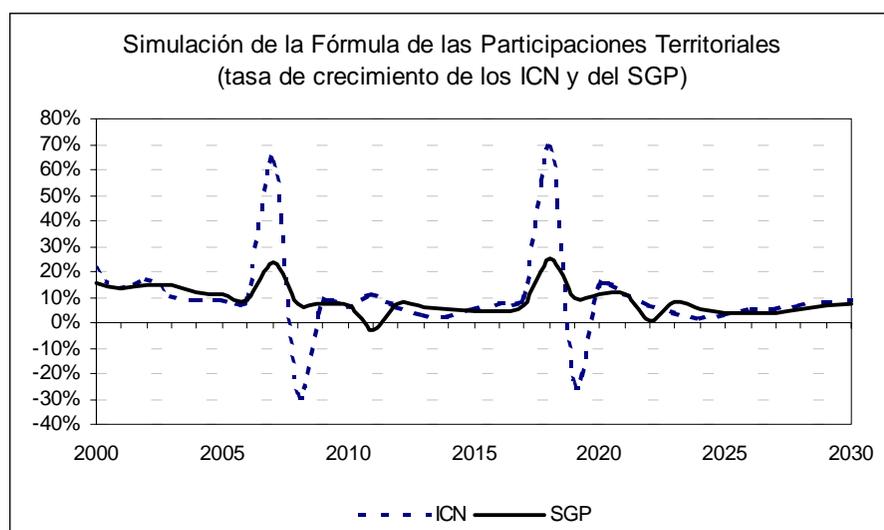
GRAFICO 5



En el Gráfico 6 se simula una evolución del crecimiento económico para los próximos treinta años, incluyendo períodos de marcado crecimiento y otros de fuerte recesión. En él se puede observar que mientras los ingresos corrientes de la Nación fluctuarían considerablemente, las transferencias a los territorios lo harían de una manera más moderada.

Adicionalmente, al atar la evolución de los recursos del Sistema General de Participaciones a la tasa de crecimiento promedio de los ingresos corrientes de los últimos cuatro años, se está induciendo una política fiscal contracíclica. En efecto, con este sistema, al presentarse un año de bajo crecimiento o de recesión, las transferencias no sentirán en su total magnitud el efecto recesivo, razón por la cual su reducción será menor a la del crecimiento de la economía. Lo que esto significa es que, en este caso, el sector público no acentúa el efecto que tiene la reducción de la demanda por parte del sector privado sobre la economía.

GRAFICO 6

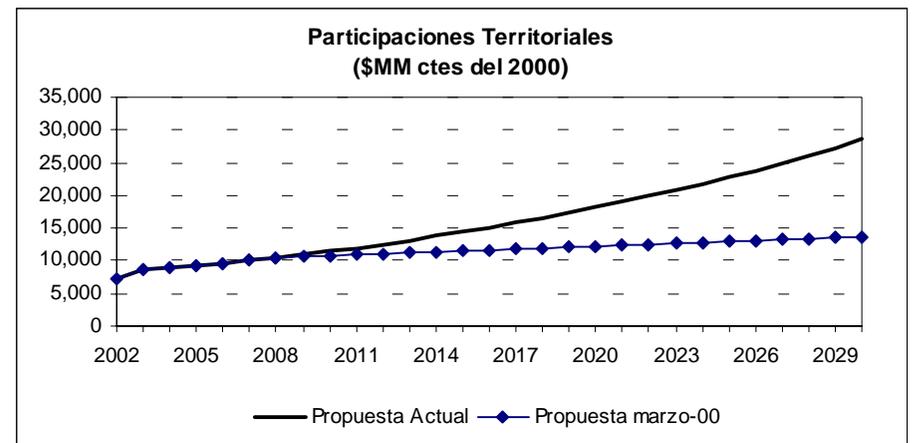


ICN: Ingresos corrientes de la Nación; SGP: Sistema General de Participaciones.

Fuente: Confis

Finalmente, esta propuesta garantiza un crecimiento real de 1.5% de los recursos de las regiones en los primeros 5 años y luego una evolución aún más favorable, lo cual permitirá que secularmente se logre aumentar la cobertura en la prestación de los servicios sociales. La evolución proyectada de los recursos transferidos a los departamentos y a los municipios se presenta en el Gráfico 7.

GRAFICO 7



Fuente: Confis

Esta alternativa les genera el compromiso a los municipios, departamentos y al Gobierno Nacional de diseñar un conjunto de medidas e incentivos que orienten el gasto social en condiciones de mayor eficiencia y equidad. Este argumento es consistente con las políticas del Gobierno en lo pertinente a reasignación de maestros y aplicación de un sistema de evaluación de su desempeño.

Para lograr una reforma integral, el Acto Legislativo estará complementado con una reforma de la Ley 60 de 1993 que permitirá la profundización de la descentralización. En efecto, la combinación del Acto Legislativo y la modificación a la Ley 60 de 1993 constituye una propuesta coherente que contribuye al avance de la descentralización, al generar condiciones que logren una mayor autonomía de las regiones y un sistema claro de incentivos que permita un mayor nivel de eficiencia. Esto, unido al crecimiento real de los recursos, permitirá aumentos en cobertura y calidad de la educación, la salud y otros servicios básicos.

Con la modificación a la Ley 60 de 1993 se promoverá la eficiencia en la asignación y ejecución del gasto público, se corregirá la duplicidad de competencias entre niveles de gobierno, se desarrollarán unas reglas de distribución de recursos simplificadas y flexibles, se minimizará el circuito de intermediación en la asignación de recursos y responsabilidades, se creará un componente de incentivos como un elemento central y eficaz para la obtención de mejores resultados y se otorgará una mayor autonomía a las autoridades locales para que éstas decidan cuales son sus prioridades de gasto y la forma de atenderlas.

4. Ampliación del período de los alcaldes, gobernadores y demás autoridades locales

El último componente del presente acto legislativo, que surge del compromiso del Gobierno de dotar a las regiones de mejores instrumentos para lograr una administración pública cada vez más eficiente y cercana a los ciudadanos, lo constituye la ampliación del período de tres a cuatro años de alcaldes, gobernadores, diputados a las asambleas departamentales, concejales de los municipios y concejales y ediles del Distrito Capital.

La experiencia ha demostrado que el período de tres años es demasiado corto para el ejercicio del cargo de los funcionarios locales, toda vez que muchos de sus programas requieren de mayor tiempo para su ejecución. No es extraño encontrar que obras de gran envergadura quedan inconclusas por el cambio de mandatario, lo cual en alguna medida se podría evitar con períodos más largos, como ahora se propone.

A modo de ejemplo, es importante tener en cuenta que los municipios están en proceso de elaboración y aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Los POT son el sustento que busca consolidar el proceso de ordenamiento territorial como instrumento de la descentralización. A la fecha, ad portas de la terminación del período constitucional de los alcaldes, aún varios municipios no han terminado el proceso de elaboración y aprobación del respectivo POT.

La ampliación del período de gobierno de las autoridades municipales y departamentales a cuatro años recobra significativo interés en el debate público y en la consolidación del proceso democrático, al permitir que se disponga del tiempo prudencial para la adecuada implementación de los proyectos.

Desde la perspectiva de la planeación del desarrollo municipal, con el actual período las autoridades locales se demoran buena parte del primer año elaborando y aprobando el Plan de Desarrollo para los tres años, a la vez que están ejecutando proyectos iniciados por la administración anterior. Es sólo en el segundo año cuando se inicia la implementación del Plan y en el tercer año cuando se procede a la ejecución acelerada de lo programado. Como consecuencia, se produce en muchos casos una proliferación de obras inconclusas o de dudosa calidad, lo cual genera un elevado componente de ineficiencia de la asignación de los recursos públicos.

En realidad, sólo son dos años de ejecución programática, por lo que un año de gobierno adicional es importante para lograr mayor continuidad en las políticas, junto con la posibilidad de una planeación a largo plazo o la elaboración de macroproyectos de desarrollo, lo que permitirá mayores impactos en la calidad de vida de la población.

III

LOS SECTORES DE SALUD Y EDUCACION

Las políticas públicas en los sectores de educación y salud deben estar encaminadas a lograr dos objetivos fundamentales: i) aumentar la cobertura, haciendo llegar los servicios a todos los ciudadanos; y ii) mejorar la calidad, logrando que los servicios prestados cubran de manera satisfactoria las necesidades de la población atendida. Como lo ha demostrado la experiencia de estos últimos años, estos dos objetivos se alcanzan, no solamente incrementando los recursos disponibles, sino también mejorando la eficiencia en su asignación.

La propuesta aquí presentada asegura un elemento fundamental para la financiación de la educación y la salud pública: la estabilidad de los recursos disponibles. La eliminación del riesgo implícito en las marcadas fluctuaciones de los ingresos corrientes de la Nación permite reducir los efectos negativos de corto plazo sobre cobertura y calidad. Adicionalmente, la estabilidad permitirá una acertada planeación de largo plazo.

Adicionalmente, se está preparando un proyecto de Ley para modificar la Ley 60 de 1993 y lograr que el sistema de participaciones intergubernamentales efectivamente contribuya a profundizar la descentralización, garantizando un marco institucional y regulatorio que permita la ampliación de las coberturas con calidad. Así, se buscará introducir reglas de distribución de recursos que sean más simples, transparentes y flexibles, y que permitan acabar con las ineficiencias e inequidades que hoy en día se presentan.

1. El sector educativo

a) Recursos disponibles y costos

El artículo 356 de la Constitución Política determinó que los recursos del Situado Fiscal deberían destinarse a la financiación de la educación (preescolar, primaria, secundaria y media) y la salud. Sin embargo, desde 1996, los recursos del Situado Fiscal (y destinados a este sector) no han sido suficientes para cubrir los costos de la educación. Esto obligó a la Nación a aportar recursos complementarios, a través del llamado Fondo de Crédito Educativo (FEC), creado por la Ley del Plan de Desarrollo No. 188 de 1995 para financiar los faltantes de la nómina de docentes de algunas entidades territoriales.

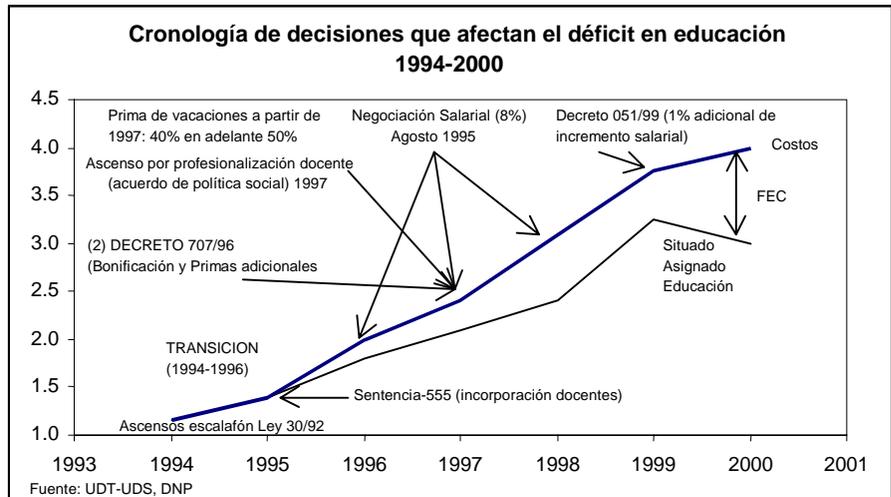
El origen de esta discrepancia está asociado con varios factores, entre los cuales vale la pena destacar los siguientes:

i) el crecimiento acelerado de los costos, debido al aumento del escalafón promedio de los docentes;

ii) la incorporación de cerca de 14 mil docentes financiados y cofinanciados, según lo estableció la Ley 60 de 1993, y

iii) la nivelación salarial acordada en 1995, que representó un incremento en los salarios de los docentes cercano a 26% real en tres años, el cual, a precios de 1998, significa costos adicionales de \$600.000 millones. El Gráfico 8 ilustra de manera detallada las acciones que han contribuido al crecimiento de los costos por encima del crecimiento del Situado Fiscal.

GRAFICO 8



La brecha entre los recursos del Situado y los costos totales es cada vez más amplia, lo cual sugiere a su vez que el Fondo de Crédito Educativo validó la creación de unos costos crecientes de la educación, los cuales han repercutido en las finanzas regionales y nacionales.

Los costos, entonces, dependen de variables que tienen un crecimiento secular, como son los ascensos por escalafón y el número de maestros. Es decir, aunque los recursos se asignan aparentemente por el número de niños atendidos, los costos dependen realmente del número y el escalafón de los docentes. Una evolución de costos crecientes, con recursos disponibles limitados, conlleva a una situación financieramente insostenible, que pone en riesgo los recursos destinados a la financiación de este servicio y no garantiza la cobertura de la población objetivo.

Por ende, la solución de los problemas de la educación y la salud no consiste simplemente en orientar más recursos, sino en hacerlos, además, eficientes en términos de cobertura, y en atar su distribución regional a un mejoramiento en la calidad, objetivos que se buscará alcanzar a través de la reforma a la Ley 60 de 1993;

b) Cobertura, calidad y asignación eficiente de los recursos

Cobertura

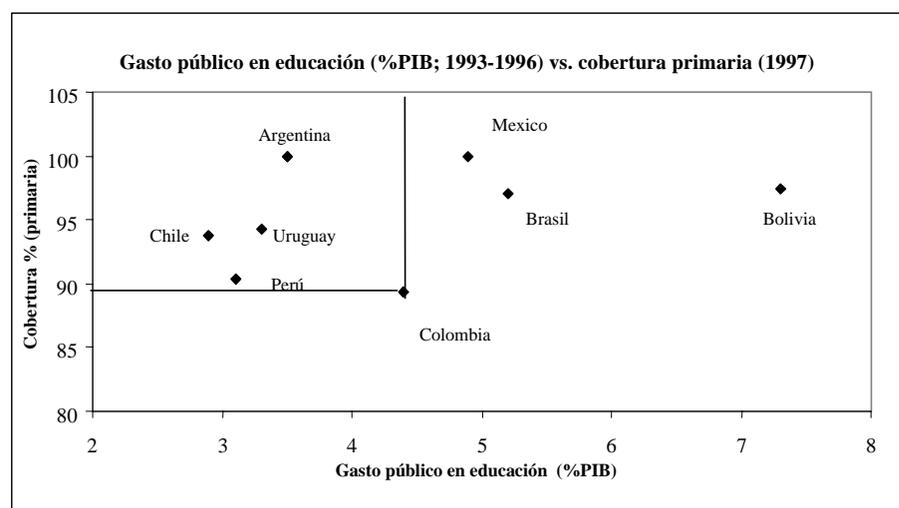
La cobertura puede definirse de la siguiente manera:

$Cobertura = \frac{No. \text{ alumnos atendidos}}{total \text{ recursos/costo por alumno}}$

Ahora bien, no siempre una mayor cobertura se logra con mayores recursos. La cobertura depende de otro factor fundamental, el costo por alumno, el cual está directamente asociado con la eficiencia del gasto en educación. Para ilustrar este hecho se presentan a continuación comparaciones internacionales.

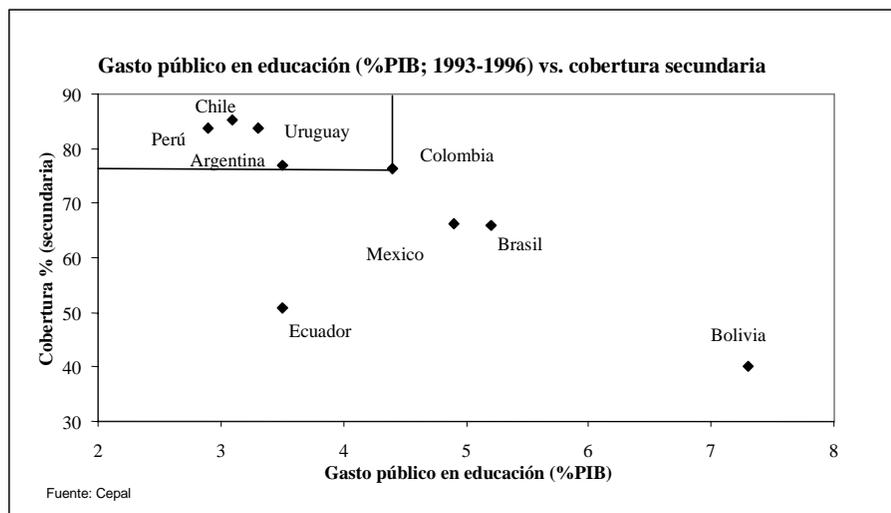
De acuerdo con los Gráficos 9 y 10, se concluye que la cobertura no siempre se logra con mayores recursos. En relación con Colombia, países como Argentina, Perú, Uruguay y Chile destinan un porcentaje del PIB menor a la educación pública y presentan tasas de cobertura superiores. Colombia, con los mismos recursos públicos que destina hoy en día, podría obtener mejores resultados, aumentando la eficiencia del gasto.

GRAFICO 9



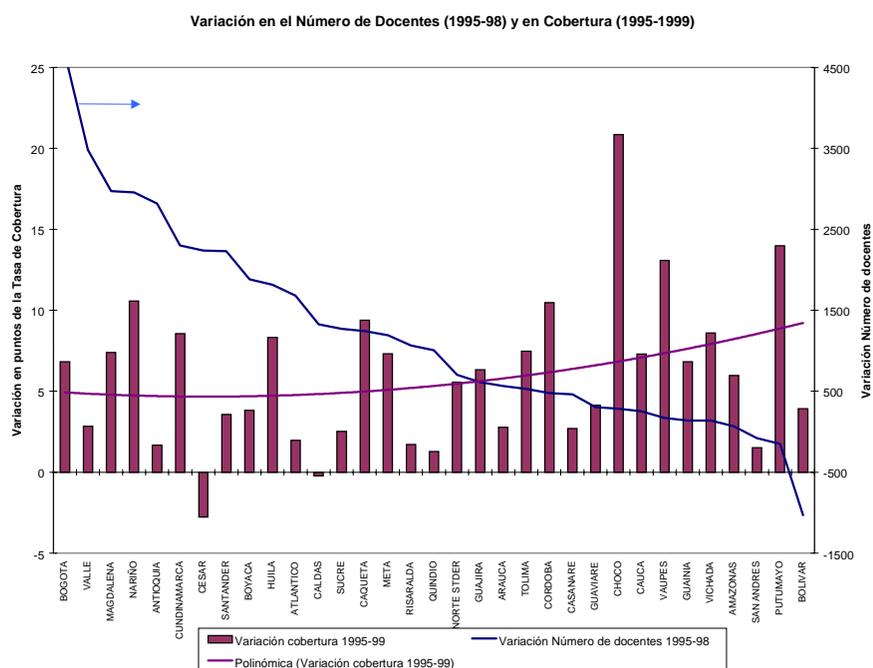
Fuente: Cepal

GRAFICO 10



Haciendo comparaciones departamentales se puede llegar a la misma conclusión. Los departamentos que han aumentado en mayor proporción el número de maestros (v.g., han destinado mayores recursos a pago de docentes) no son aquellos en los que se ha logrado un mayor incremento en cobertura (Gráfico 11). Esta evidencia sugiere, también, una asignación de recursos que no corresponde a los esfuerzos en eficiencia en las entidades territoriales.

GRAFICO 11



Lo ilustrado anteriormente reafirma el hecho que, con los mismos recursos, podrían obtenerse mejores resultados, por lo menos en cuanto a cobertura. Prueba de ello es que hoy en día se tiene una relación alumnos/docente en los colegios oficiales levemente superior a 23, la cual resulta baja cuando se la compara con los colegios privados (30) y con información internacional (entre 30 y 40 alumnos por docente). De hecho, sin aumentar la planta de docentes, una elevación en la relación alumno/docente a 35 permitiría una cobertura del 100% en educación básica y media.

Obviamente, factores adicionales como la ruralidad, en la cual hay marcadas diferencias entre regiones, deben ser tenidos en cuenta. Considerando que, debido a la caída en la tasa de fecundidad de la población colombiana, hacia el futuro el crecimiento de la población entre 5 y 17 años caerá por debajo del 1.5% (Cuadro 3), esto permitiría obtener recursos adicionales tendientes a la mejora de otros factores que afectan la calidad educativa, como la infraestructura educativa.

CUADRO 3

Tasas de crecimiento de la población por edades agrupadas

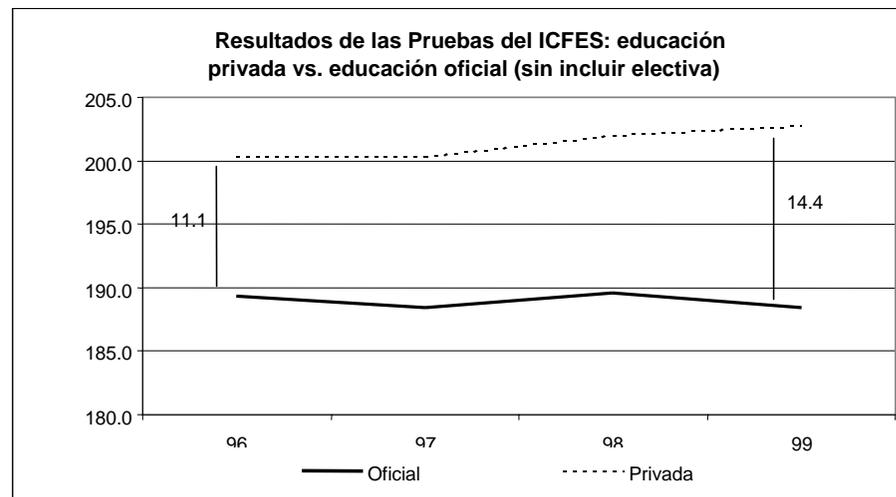
	Crec. Población Estimado	
	5 a 15 años	5 a 17 años
(sin educación)		
1997	1.16%	1.16%
1998	2.53%	1.21%
1999	2.39%	1.16%
2000	1.41%	0.76%
2001	1.65%	1.15%
2002	1.89%	0.97%
2003	1.40%	0.89%
2004	1.57%	0.88%
2005	1.21%	0.58%

Fuente: DANE

Calidad

La mejor forma de medir la calidad es a través del análisis de los resultados de las Pruebas de Logro. Sin embargo, aún no se dispone de una trayectoria suficientemente larga de las mismas. Por lo tanto, para evaluar la calidad de la educación oficial se han utilizado aquí los resultados de las pruebas del ICFES.⁶

GRAFICO 12



Fuente: ICFES, cálculos DNP

Desde 1996 hasta 1999, los resultados de las pruebas del ICFES fueron inferiores para el caso de los colegios oficiales; la diferencia se ha incrementado en el tiempo (Gráfico 12). Lo que es sorprendente es que esta pérdida relativa coincide con el período de mayor aumento en los recursos para el sector oficial en la historia reciente del país. Este resultado parece indicar que los recursos que se asignan no se traducen en los cambios en calidad en la educación pública. Este fenómeno sorprende aún más si se tiene en cuenta que el costo por alumno es inferior en el caso de los colegios privados. La información obtenida para Bogotá sugiere que mientras el costo promedio anual por alumno en un colegio oficial es cercano a \$900.000, en un colegio privado dicho monto asciende a \$600.000, en promedio.

⁶ Hay pruebas de logro en 3°, 5° y 7° grados, y examen del ICFES en 11 grado.

Adicionalmente, se encuentra que los colegios oficiales de los departamentos más pobres son aquellos en los cuales el resultado promedio del ICFES es menor; y, además, que los recursos del Situado y del FEC aparecen concentrados en los departamentos relativamente más ricos. Si bien lo esperable es que a través de la intervención del Gobierno la divergencia económica y social entre departamentos ricos y pobres se reduzca en el tiempo, la actual asignación de recursos no parece ser la más equitativa y está contribuyendo a producir el resultado contrario, particularmente cuando en los departamentos pobres la educación privada es prácticamente inexistente (Gráficos 13 y 14).

GRAFICO 13

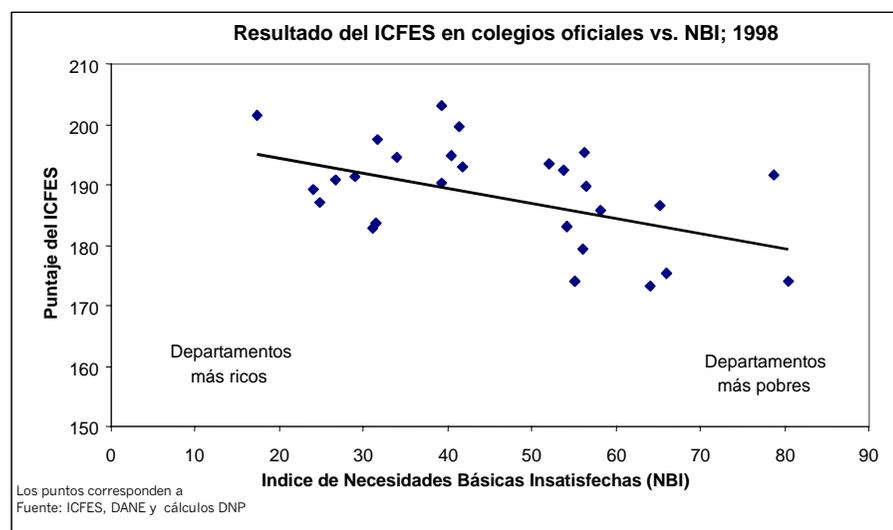
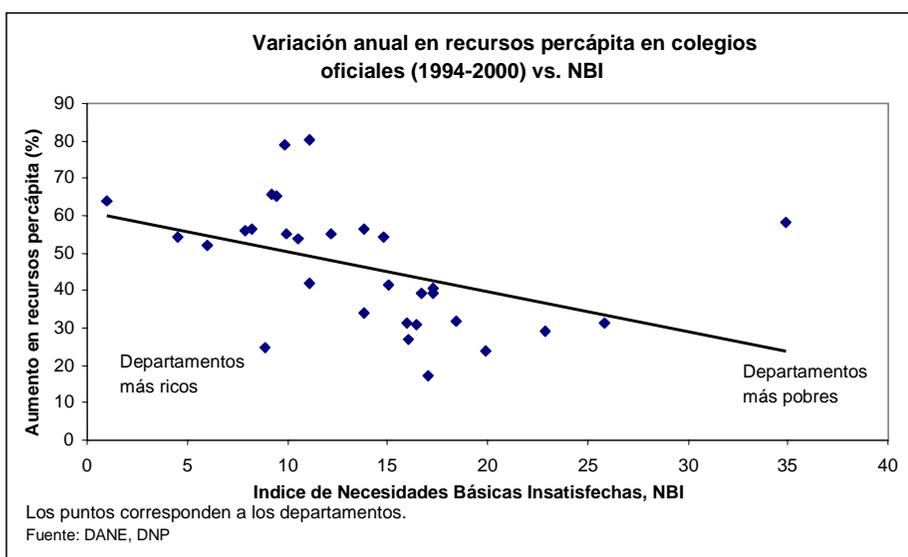


GRAFICO 14



Por último, es interesante registrar, con ejercicios similares, que la relación alumnos/docente y la calidad educativa no es clara; es decir, se puede aumentar el número de alumnos por docente sin que ello afecte la calidad y no hay evidencia de que una reducción de la relación técnica mejore la calidad. De hecho, la educación privada tiene mejores resultados del ICFES con un mayor número de estudiantes por maestro.

Tal como lo establece la política del Gobierno, se debe aumentar el número de alumnos por docente para lograr una mayor cobertura educativa y liberar recursos para inversión en el mismo sector, sin desmedro de la calidad.

Consideraciones y asignación eficiente de los recursos

De acuerdo con lo señalado anteriormente, se pueden extraer algunas consideraciones que resultan útiles para la discusión:

a) Un elemento importante de las políticas dirigidas a la educación es garantizar la estabilidad de los recursos que se dirigen hacia este sector. Esto reduce los efectos negativos de la volatilidad sobre elementos fundamentales como la cobertura y la calidad. A su vez, permite una planificación acertada en el largo plazo;

b) No es suficiente con trasladar más recursos a la educación; es inaplazable hacer esfuerzos en mejorar la eficiencia, la cobertura, la calidad y la equidad regional;

c) Sin aumentar la planta de docentes, y bajo la propuesta aquí expuesta, se puede prever hacia el futuro una cobertura cercana al 100% en el sector. Obviamente, esto significaría un incremento de la relación alumnos/docente, la cual es actualmente baja en la educación pública, cuando se la compara con estándares privados e internacionales. Lo más importante es que la calidad no depende de esta relación. Una acción como ésta permitiría liberar recursos para otras inversiones que influyen de manera más significativa sobre la calidad;

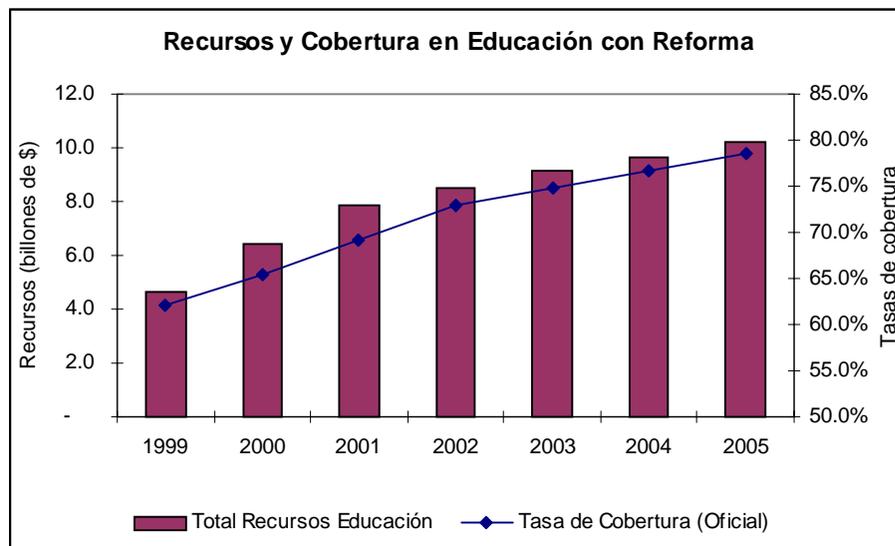
d) Existe una asignación regional de los recursos del Situado Fiscal y del FEC que, por una parte, no premia los esfuerzos en eficiencia logrados en algunas entidades territoriales; y por otra, es inequitativa y se concentra en los departamentos más ricos, desalentando el fenómeno de convergencia económico-social;

c) La reforma y el sector educativo

En el caso del sector educativo, simulando los resultados de la reforma aquí propuesta, se tiene que los recursos obtenidos por las entidades territoriales para la financiación del servicio son suficientes para lograr incrementos en cobertura (Gráfico 15). Obviamente, mejores resultados en este aspecto pueden obtenerse dado el comportamiento de la población entre 5 y 17 años hacia el futuro, y dados los incrementos en eficiencia que deben llevarse a cabo.

Ahora bien, si además del cambio sugerido por el Acto Legislativo se lleva a cabo una reorganización del sector a través de algunas reconsideraciones a la Ley 60 de 1993, los resultados en cobertura serían todavía más notorios. En efecto, con el Acto Legislativo, la cobertura pasaría de 62% a cerca de 69%, mientras que con Acto Legislativo y reformas adicionales, este indicador aumentaría de 62% a 79% (Cuadro 4).

GRAFICO 15



CUADRO 4

Cobertura Bruta en Educación

Año	Con acto legislativo y reorganización	Con acto legislativo
1999	62%	62%
2000	66%	63%
2001	69%	65%
2002	73%	66%
2003	75%	67%
2004	77%	68%
2005	79%	69%

2. El sector salud

a) Situación actual

El antiguo Sistema Nacional de Salud se caracterizaba por la escasa cobertura, la baja calidad de los servicios, las iniquidades en el suministro de las atenciones y la ineficiente utilización de los recursos. Estas debilidades del antiguo esquema condujeron a la reforma, la cual se hizo efectiva a través de la Ley 60 de 1993 (sobre distribución de competencias y recursos) y la Ley 100 del mismo año (que regula el nuevo sistema de Seguridad Social).

El propósito fundamental de la Ley 100 era alcanzar la cobertura total de la población, tomando en cuenta la capacidad económica de los usuarios. Con este fin se crearon dos regímenes: el contributivo, para quienes hacen sus aportes, y el subsidiado, para las personas que no tienen capacidad de pago.

Las fuentes de financiación previstas para este subsistema son los recursos de la cuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA; 15 puntos de las transferencias por concepto de las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la nación en salud; recursos del situado fiscal y rentas cedidas; recursos propios y aquellos provenientes de Ecosalud destinados al sector salud⁸. Lo más innovador de la reforma fue la creación de este último régimen, a través del cual se pasa de un sistema basado en los subsidios a la oferta a uno basado en subsidios a la demanda.

Los resultados de la Ley 100 han sido muy significativos en términos de cobertura y canalización de recursos. La cobertura ha aumentado, particularmente en el régimen subsidiado, mientras que los faltantes o vinculados han venido disminuyendo (Gráfico 16). De igual manera, entre 1997 y 1999, la cobertura se incrementó en prácticamente todos los departamentos (Gráfico 17).

GRAFICO 16

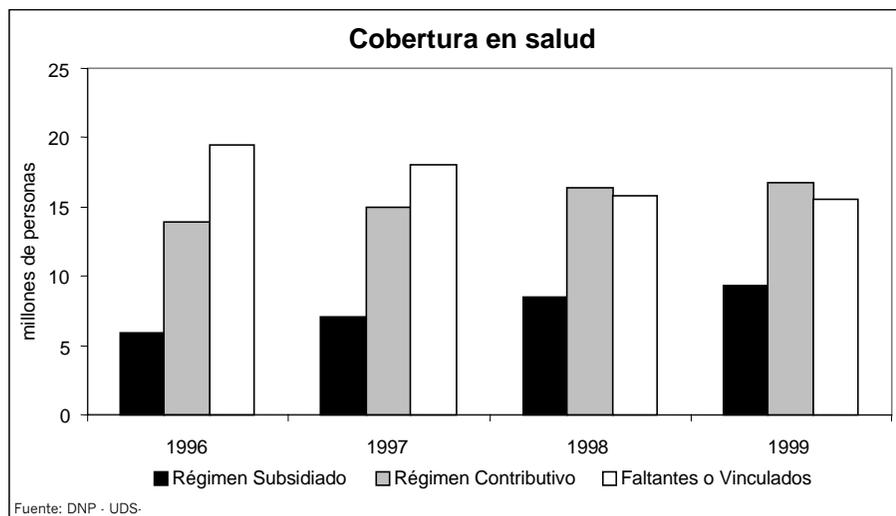
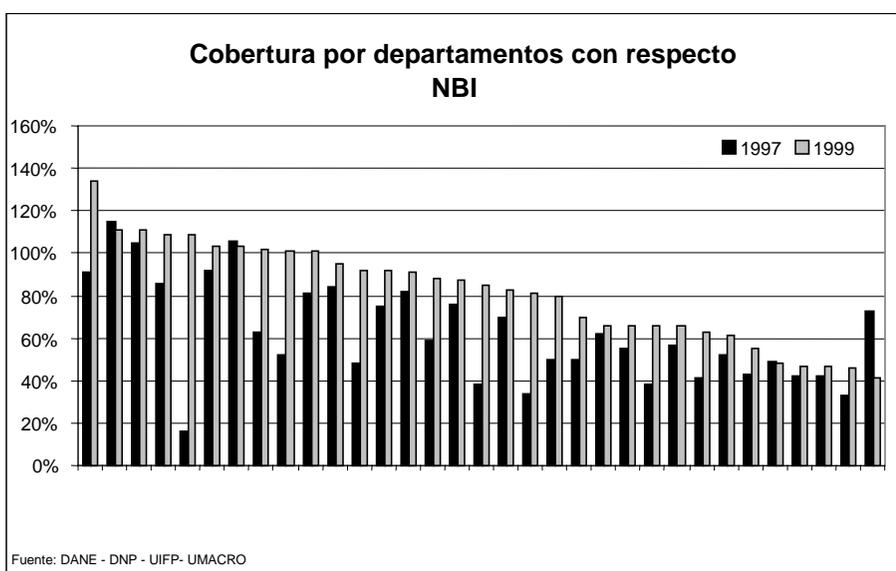
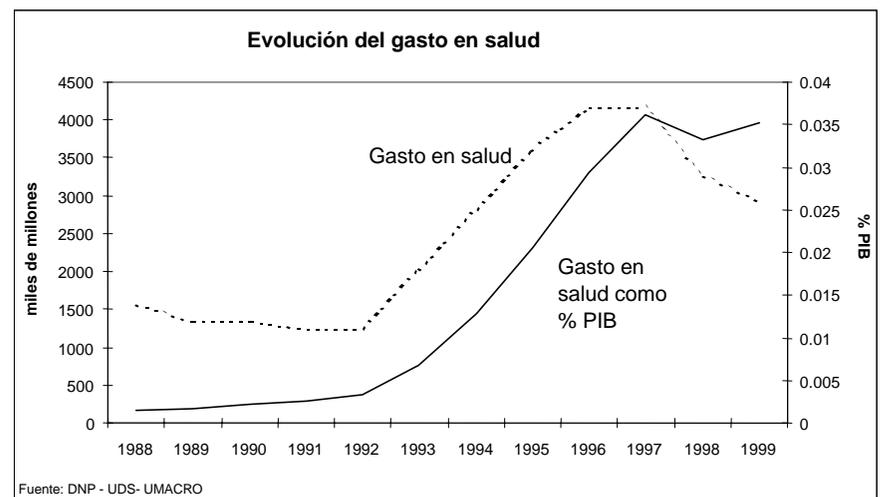


GRAFICO 17



Las reformas mencionadas también han conducido a un incremento de los recursos hacia el sector (Gráfico 18). Pero, al igual que en el sector educativo, resulta fundamental la eficiencia en dicha asignación.

GRAFICO 18



Por otra parte, la fórmula de asignación de los recursos públicos al sector de la salud está dada principalmente por la Ley 60 de 1993. Los objetivos perseguidos son la redistribución, el aumento del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales y la prestación del servicio de salud organizado en un esquema de oferta. La consecución de estos objetivos a través de las transferencias, constituidas por el Situado Fiscal y las Participaciones Municipales, ha sido difícil. En este sentido, es evidente que persisten problemas de ineficiencia.

La asignación regional de los recursos presenta iniquidades, como también se han evidenciado en el caso del sector educativo. Algunos departamentos o distritos reciben más recursos de los requeridos para atender la prestación del servicio, sin existir mecanismos de reasignación hacia las entidades que tienen faltantes.

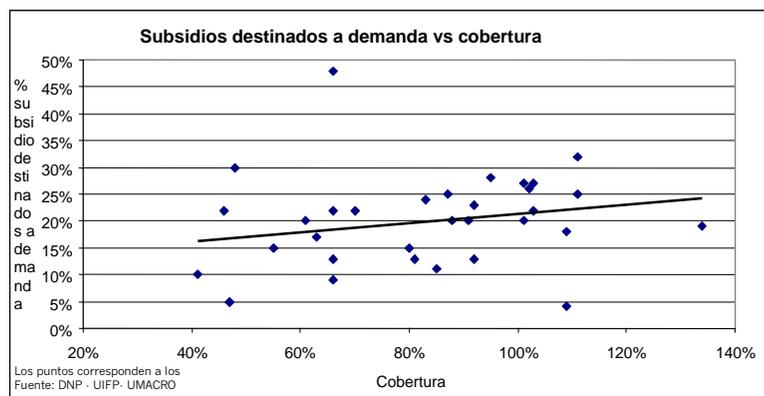
Por otra parte, el esquema adoptado en la Ley 100 de 1993 buscaba incrementar la eficiencia del gasto en salud a través de un sistema orientado a la asignación de subsidios a la demanda: en consecuencia, requería la transformación de los subsidios a la oferta en subsidios a la demanda (i.e. afiliar a la población más pobre). Este elemento resulta fundamental para aumentar la cobertura y la calidad del servicio. Un subsidio a la oferta consiste en destinar los recursos públicos hacia las entidades para que presten servicios a la población que lo necesita.

En contraste, bajo el esquema de subsidios a la demanda, se otorga un subsidio a la población, a través del aseguramiento en la prestación de un paquete de servicios anuales, iguales para todos los beneficiarios. Este esquema se orienta a la atención de la población sin capacidad de pago, es decir, da prioridad a la población más pobre y vulnerable. Promueve, además, la competencia entre las entidades prestadoras del servicio de salud, lo cual debe repercutir en una mayor calidad.

Sin embargo, la transformación de recursos de subsidios de oferta a demanda no ha cumplido un proceso constante, tal como lo había previsto la ley 100. Esta lenta transformación ha permitido que existan una gran cantidad de hospitales públicos que operan con baja calidad y elevados sobrecostos, estos últimos resultantes de la nivelación salarial y las elevadas cargas prestacionales en dichas instituciones. El efecto de la transformación de subsidios a la oferta hacia subsidios a la demanda se ilustra en el Gráfico 19. Este sugiere que en los departamentos en los cuales el porcentaje de transformación de subsidios a la oferta hacia subsidios a la demanda es mayor, el nivel de cobertura resulta ser más elevado.

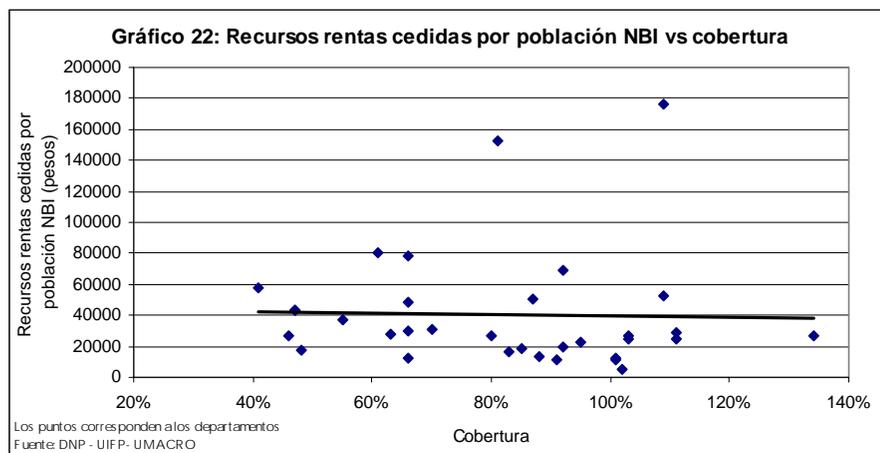
⁷ Artículo 214, Ley 100 de 1993.

GRAFICO 19



Asimismo, los elevados costos de la nómina y la carga prestacional de los hospitales públicos han llevado a que los entes territoriales destinen buena parte de sus propios recursos (rentas cedidas y otros) a la financiación de subsidios a la oferta (financiación de hospitales) y no a incrementar la cobertura o mejorar la calidad. Como bien lo ilustra el Gráfico 20, no parece existir una relación clara entre el volumen de rentas cedidas per cápita y el nivel de cobertura.

GRAFICO 20

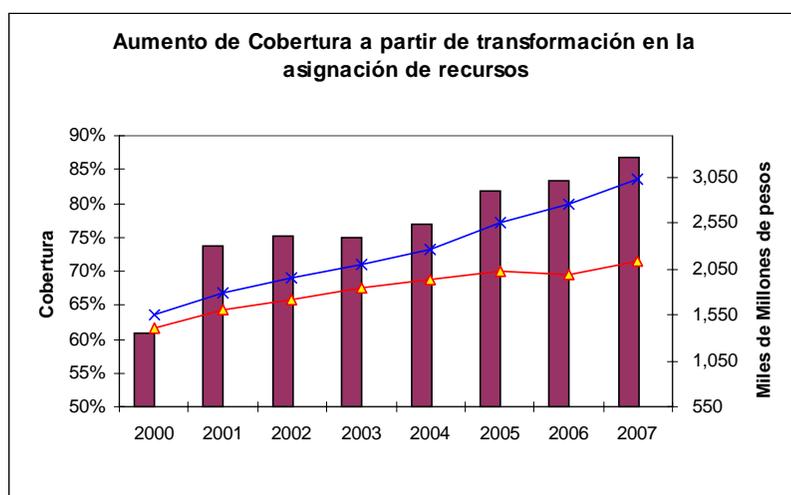


Como en el caso del sector educativo, el monto de recursos no es el único elemento fundamental para obtener resultados exitosos en el sector salud. Resulta crucial acelerar la transformación de subsidios a la oferta en subsidios a la demanda, donde por lo menos la cobertura queda asegurada. La calidad exige cambios de fondo y estructurales en el ISS y los hospitales públicos;

b) La Reforma y el sector salud

Haciendo simulaciones de la reforma aquí propuesta, se tiene que el monto de recursos transferidos al sector salud permitirá aumentos en cobertura, si y sólo si ésta se acompaña de nuevas y más sólidas fuentes de ingreso y de cambios que permitan incrementos en eficiencia (Gráfico 21). Particularmente, se debe tender a un régimen en el cual se combinen subsidios a la oferta y subsidios a la demanda, con una tendencia creciente hacia estos últimos y una reestructuración de fondo de los hospitales públicos y el ISS.

GRAFICO 21



IV

CONCLUSIONES

La forma como se han venido transfiriendo los recursos del Situado Fiscal y las Participaciones Municipales a las entidades territoriales constituye uno de los problemas que enfrentan hoy en día las finanzas públicas nacionales y territoriales. Esta situación ha afectado la viabilidad fiscal y financiera de la prestación de los servicios de educación y salud. Adicionalmente, ha generado una gran inestabilidad en las fuentes de recursos, afectando la capacidad de los entes territoriales para servir las obligaciones contraídas con el sector financiero. Por último, ha generado un factor de insostenibilidad para las finanzas públicas nacionales.

Este desequilibrio ha obligado al Gobierno a realizar un análisis exhaustivo sobre la situación financiera de los fiscos nacionales, departamentales y municipales. El conjunto de reformas que han sido aprobadas y de aquellas que hacen trámite en el Congreso de la República está orientado a devolver la dinámica a la economía, a fortalecer los fiscos nacionales y regionales, a corregir los excesos de gasto, y a acumular los recursos para cubrir los pasivos pensionales.

El conjunto de reformas presentado debe ser visto como una unidad en la que es prioritario reconsiderar el esquema actual de participación de las regiones en los ingresos corrientes de la Nación, orientadas a la educación, la salud y la infraestructura, contenido en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y en la Ley 60 de 1993. Como complemento, se modifica el artículo 347 de la Constitución Política para limitar el crecimiento de los gastos de funcionamiento de la Nación, diferentes de pensiones, lo cual significa un esfuerzo fiscal por parte del Gobierno Central de la magnitud del realizado por los entes territoriales.

Varias ventajas se derivan de esta propuesta:

i) Se logra el equilibrio fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas, nacionales y regionales;

ii) Se recupera el espíritu de la Constitución de 1991, en el que la Nación y las entidades territoriales son "socias";

iii) Se garantiza la estabilidad de los recursos con que cuentan las regiones y limita la volatilidad que históricamente estos han experimentado;

iv) Se garantiza un crecimiento real de 1.5% de los recursos de las regiones en los primeros 5 años y luego una evolución aún más favorable, lo cual permitirá que secularmente se logre aumentar la cobertura en la prestación de los servicios sociales, principalmente educación y salud. De esta forma, el gasto en salud, educación e infraestructura aumentará año tras año en términos reales y de una manera estable, a un ritmo compatible con la estabilidad de las finanzas públicas nacionales.

Pero el elemento fundamental de la reforma es que con ella se garantiza la estabilidad de los recursos asignados a dos sectores fundamentales para el desarrollo económico y social del país: la educación y la salud.

Adicionalmente, se amplía el período de gobierno de las autoridades locales de tres a cuatro años, lo cual permitirá una administración pública más eficiente y el diseño y ejecución de proyectos de largo plazo.

Por todo lo anteriormente expuesto, para el Gobierno resulta de gran importancia que el honorable Congreso de la República tome en consideración el presente proyecto de acto legislativo.

De los honorables Congresistas, con toda consideración

El Ministro del Interior,

Humberto de la Calle Lombana.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Manuel Santos Calderón.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 30 de octubre de 2000

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2000, por medio de la cual se modifica algunos artículos de

la Constitución Política, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

30 de octubre de 2000

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

Cúmplase.

El Presidente,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

* * *

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 13 DE 2000

por medio del cual se reforma parcialmente la Constitución Política.

Artículo 1°. El artículo 254 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 254. El Consejo Superior de la Judicatura, encargado de la administración de la Rama Judicial, se integra por los presidentes de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, y de la Corte Suprema de Justicia y dos magistrados de Tribunal designados de la manera como lo determine el Reglamento.

En los lugares donde lo determine el Consejo Superior habrá Consejos Seccionales integrados por los presidentes de los Tribunales respectivos y un juez perteneciente al o a los distritos judiciales correspondientes designado de la manera como lo determine el reglamento.

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial es el órgano técnico y administrativo que tiene a su cargo la ejecución de las actividades administrativas de la Rama Judicial, con sujeción a las políticas y decisiones del Consejo Superior de la Judicatura. El Director ejecutivo será designado por el Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 2°. El artículo 255 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 255. Sin perjuicio de la función de la Procuraduría General de la Nación, o del Congreso según el caso, de conformidad con la ley, la función disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial corresponde al inmediato superior jerárquico.

La función disciplinaria sobre los abogados en el ejercicio de su profesión será competencia de los Tribunales Superiores.

Artículo 3°. Suprímese el numeral 3 del artículo 256 de la Constitución Política

Artículo 4°. El inciso primero del artículo 116 de la Constitución Política quedará así:

La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces administran justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

Artículo 5°. Suprímese la expresión “los miembros del Consejo Superior de la Judicatura” contenida en el artículo 174 y la expresión “a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura” contenida en el numeral 3 del artículo 178 de la Constitución Política.

Artículo 6°. Suprímese la expresión “o del Consejo Superior de la Judicatura” contenida en el inciso tercero del artículo 197 de la Constitución Política.

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 264 de la Constitución Política con el siguiente inciso:

Los miembros del Consejo Nacional Electoral son particulares que ejercen funciones públicas y reciben honorarios por la asistencia a las sesiones, de conformidad con lo que determine el reglamento.

Artículo 8°. El artículo 130 de la Constitución Política quedará así:

Cada entidad pública estará encargada de la administración de la carrera de sus servidores. La ley determinará los aspectos relacionados con la vigilancia de las carreras de los servidores públicos.

Artículo 9°. El inciso primero del artículo 274 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 274. La ley determinará la manera de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República.

Artículo 10. El inciso final del artículo 268 de la Constitución Política quedará así:

Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el Balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Gobierno.

Artículo 11. El artículo 354 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 354. El Gobierno llevará la contabilidad general de la Nación y la consolidará con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan.

Corresponde al Gobierno las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deban regirla, conforme a la ley.

Parágrafo. Seis meses después de concluido el año fiscal, el Gobierno Nacional enviará al Congreso el balance de la Hacienda, auditado por la Contraloría General de la República para su conocimiento y análisis.

Artículo 12. El presente acto legislativo rige desde la fecha de su publicación.

El Ministro del Interior,

Humberto de la Calle Lombana.

El Ministro de Justicia y del Derecho,

Rómulo González Trujillo.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Manuel Santos.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

El tamaño del Estado no es, per se, una variable negativa ni, necesariamente, debe ser estigmatizado. Lo que sí no parece ajustado es que una Constitución decida determinarlo sin tener en cuenta una serie de situaciones que forman parte más de la atribución del Congreso de la República con el concurso del Gobierno Nacional. Si, por una parte, a éste se le asignan las labores de unificación económica del Estado, pero, por otro lado, se restringen sus facultades para el manejo de las diversas variables que influyen en la misma, se produce una paradoja, como en efecto se produjo, en todos los intersticios del manejo económico. El razonamiento constitucional ha construido una superestructura sin consultar la estructura, que se sugiere como un razonamiento inverso, o por lo menos desarmónico.

El presente proyecto de acto legislativo forma parte de un conjunto de medidas que es necesario adoptar para racionalizar la estructura estatal y optimizar su funcionamiento. Este esfuerzo de la Nación aunado a otra serie de reformas contribuirá a superar estructuralmente las dificultades fiscales bien conocidas por el país.

Dentro de este propósito son destacables la ley de ajuste fiscal de las entidades territoriales, la ley referida a los fondos de pensiones de las entidades territoriales, la reestructuración de decenas de entidades terri-

toriales y la adopción de severas restricciones a los gastos de funcionamiento en todas las entidades nacionales. Sin embargo, tan ingentes esfuerzos han resultado insuficientes para alcanzar una adecuación del gasto a las capacidades fiscales del Estado.

Con el presente acto legislativo, que ponemos en consideración del honorable Congreso de la República, el Gobierno considera impostergable la necesidad de promover la modificación de algunos artículos constitucionales referidos a determinados órganos estatales que requieren cambios, bien para hacerlos más eficientes, bien porque su permanencia con su actual estructura en el largo plazo genera un impacto fiscal insostenible para la Nación, bien porque las necesidades reales de tamaño del Estado así lo aconsejan.

La creación de un órgano estatal no puede estar guiada por la atención de cada uno de los servicios que el Estado tiene a su cargo. La armonía y la coherencia deben ser pilares en cualquier organización administrativa y con mayor énfasis en la del Estado. No por tener organizaciones propias en cada una de las funciones estatales el servicio se optimiza.

En suma, con el presente acto legislativo, el Gobierno propone que se adopten los siguientes cambios en la organización y el funcionamiento de algunos órganos estatales:

1. Modificaciones al Consejo Superior de la Judicatura

La Constitución de 1991, con el propósito de garantizar la independencia de la rama judicial, creó el Consejo Superior de la Judicatura y le atribuyó la administración de la rama judicial y funciones disciplinarias.

Se dijo en su momento, lo siguiente:

En la actualidad la función jurisdiccional se halla obstaculizada en virtud de que la Rama debe “enredarse” en otros asuntos que además de restarle agilidad y tiempo, mellan la rapidez y la efectividad de sus funciones. Indudablemente, con el cúmulo de conflictos para definir, los funcionarios judiciales deben dedicar una buena parte de su tiempo a resolver asuntos administrativos y aún disciplinarios, como son la gestión de los asuntos relacionados con el presupuesto ante el Ministerio de Justicia, la aplicación de sanciones a los abogados, asunto éste que evacúan los Tribunales Superiores del Distrito Judicial.¹

El resultado de su creación es susceptible de una mejora en su funcionamiento, dentro del propósito de alcanzar una gerencia que apoye eficientemente la administración de Justicia.

A la luz de la actual situación, se observa, sin embargo, que la estructura del Consejo diseñada por la Constitución replicó el funcionamiento de una Corporación Judicial, tal como si su función fuese jurisdiccional y no la de ejercer una función meramente administrativa, lo cual ha redundado en dificultades para su eficiencia y en costos innecesarios. Lo anterior, se agrava si se tiene en cuenta que esta estructura se replica en Consejos Seccionales también previstos en la Constitución.

Como consecuencia de lo anterior, el Gobierno propone modificar la estructura del Consejo Superior de la Judicatura de la siguiente manera:

i) Se le suprime la función disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la rama, atribución que se radica en cabeza del superior jerárquico, sin perjuicio de la función prevalente que en ese tema conserva la Procuraduría General de la Nación y del fuero constitucional reconocido para los Magistrados de las Altas Cortes en cabeza del Congreso de la República. Podría afirmarse que con esta modificación en la rama judicial se adoptan las mismas previsiones que en materia disciplinaria existen para el resto de los servidores públicos;

ii) Se modifica la integración de la Sala Administrativa, hoy compuesta por ocho magistrados de dedicación exclusiva, la cual vendría a estar integrada por cinco miembros de la siguiente manera: los Presidentes de las Cortes Constitucional y Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y dos Magistrados de Tribunal;

iii) Se crea en el ámbito constitucional una Dirección Ejecutiva que tendría a su cargo la ejecución de las actividades administrativas de la rama.

Cabe señalar que esta estructura corresponde de buena manera a lo que hoy prevé la ley estatutaria de administración de Justicia, en la que el Congreso ya había hecho ver las dificultades de la estructura actual y decidió crear una Comisión y una dirección ejecutiva, con el objeto de hacer más eficiente el funcionamiento de la rama. Sin embargo, a juicio del Gobierno, esa Comisión debe asumir las funciones de la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Dirección de las funciones ejecutoras.

El artículo 1° del acto legislativo contiene las modificaciones que se han descrito hasta aquí. Los artículos 2°, 3°, 4°, 5° y 6° propuestos se limitan a hacer las concordancias con otros artículos constitucionales que se refieren al Consejo Superior de la Judicatura para adecuarlos a la primera modificación.

2. Definición de la naturaleza de la vinculación de los miembros del Consejo Nacional Electoral

El artículo 7° del acto que ponemos a consideración del honorable Congreso de la República se limita a precisar la naturaleza de la vinculación de los miembros del Consejo Nacional Electoral, la cual hoy no es muy clara toda vez que son particulares que ejercen funciones públicas, lo cual les permite, por ejemplo, ejercer privadamente su profesión de abogados, pero a su vez gozan de facilidades que el Estado solo otorga a quienes son Servidores Públicos.

Con esto lo que se pretende es aclarar la situación y reducir algunos costos, en nuestra opinión injustificados, en los que incurre el Consejo Nacional Electoral dada la condición de particulares de sus miembros.

3. Traslado de las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil

El artículo 130 de la Constitución Política previó la existencia de una Comisión Nacional del Servicio Civil encargada de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, la cual, sin embargo, nunca se ha integrado y la Corte Constitucional dispuso que es a ese organismo al que le corresponde de manera exclusiva y autónoma la administración y la vigilancia de las carreras de los servidores públicos.

Esta interpretación ha generado múltiples consecuencias negativas, en especial, aquella que ha conducido a que actualmente la carrera administrativa se encuentre en situación de interinidad y que en la práctica tengamos infinidad de servidores públicos en condición de provisionalidad. De otra parte, crear una comisión que de manera centralizada administre todas las carreras supondría un andamiaje burocrático que generaría costos adicionales al Estado los cuales no está en capacidad de asumir.

En efecto, un organismo como el señalado estaría prácticamente desbordado por el cúmulo de obligaciones que tendría, ya que debería administrar todas las carreras de los servidores de todas las entidades nacionales y los de las entidades territoriales, lo cual obligaría a replicar el andamiaje en todas las regiones con los costos que eso conlleva.

Lo que se propone es, entonces, que cada entidad administre la carrera de sus servidores, que era como en la práctica venía ocurriendo. Por otra parte, sería una entidad o el órgano nacional que determine la Ley el que tenga la función técnica de vigilancia y de reglamentación de los métodos y procedimientos que deban aplicar las distintas entidades. Esta propuesta es la que está contenida en el artículo 8° del presente acto legislativo.

4. Rango constitucional del Auditor de la Contraloría General de la República

La Constitución dispuso en su artículo 274 que la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se haría por un auditor especial. Esta disposición que tiene por objeto garantizar la existencia de un control sobre la Contraloría General de la República y que este sea independiente, ha generado también algunos problemas que se

¹ Gaceta Constitucional, 54 del 17 de abril de 1991, pág. 17.

han reflejado en mayores gastos para la Nación, toda vez que la Jurisprudencia dispuso que sus gastos de funcionamiento deberían ser cubiertos con recursos diferentes de aquellos que aportan las entidades públicas, a través del Presupuesto General de la Nación y de los demás Presupuestos Públicos, para el funcionamiento de la Contraloría.

Además, en nuestra opinión, este debe ser un tema que regule la ley y que no amerita tener rango constitucional. Por lo tanto, el artículo 9 del acto legislativo se limita a proponer que se defiera a la ley la manera como se ejerza la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General.

5. Rango constitucional de la Contaduría General de la Nación

El artículo 354 de la Constitución Política creó la figura del Contador General y le otorgó la función de llevar la contabilidad general de la Nación y la de consolidarla con la de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.

A juicio del Gobierno, esta es una responsabilidad que debe corresponder directamente al Gobierno, pues, es de la esencia de la función administrativa. Es a quien administra al que le corresponde llevar la contabilidad. Por tales razones, en los artículos 10 y 11 del presente acto legislativo se propone modificar los artículos 268 y 354 de la Constitución Política, en el sentido expresado.

Honorables Congresistas, con el presente proyecto de acto legislativo se produce una adecuación constitucional necesaria que viene siendo reclamada por el país. El Gobierno Nacional no ha sido inferior a la responsabilidad que le corresponde y, seguramente, tampoco lo será el Honorable Congreso de la República.

De los honorables Congresistas,

El Ministro del Interior,

Humberto de la Calle Lombana.

El Ministro de Justicia y del Derecho,

Rómulo González Trujillo.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Manuel Santos.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 30 de octubre de 2000

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2000, *por medio de la cual se reforma parcialmente la Constitución Política*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPUBLICA

30 de octubre de 2000

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

Cumplase.

El Presidente,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 109 DE 2000

por el cual se modifican y complementan las Leyes 182 de 1995 y 335 de 1996 y se reglamenta el servicio de televisión en la modalidad de televisión comunitaria, se fortalece y se democratiza el acceso a esta forma de televisión, su expansión y se permite la prestación de servicios de telecomunicaciones a favor y en provecho de los copropietarios.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

Artículo 1°. *Objeto y alcance.*

– La presente ley determina la política del estado en materia de los sistemas comunales de telecomunicaciones, especialmente de televisión y se adopta su régimen jurídico general.

Regula el servicio de televisión comunitaria y los que puedan prestarse a través de sus redes para beneficio de sus afiliados.

Artículo 2°. *Concepto de televisión comunitaria y función social.*

El ordinal e) del artículo 24 de la Ley 335 de 1996 quedará así:

Se entiende por televisión comunitaria la modalidad de televisión prestada por comunidades organizadas sin ánimo de lucro, y cuya orientación sea satisfacer las necesidades informativas, recreativas, y culturales de sus afiliados.

Esta modalidad de televisión estará sujeta al control y regulación del Estado y su prestación estará a cargo de las comunidades organizadas en los términos del artículo 365 y 366 de la Constitución Política, y para su operación las comunidades organizadas podrán contratar personas jurídicas especializadas en las áreas técnicas y administrativas a fin de garantizar la continuada y eficiente prestación del servicio.

Artículo 3°. *Fines y principios del servicio.*

Los fines del servicio de televisión comunitaria son formar, educar, informar, veraz y objetivamente y recrear de manera sana, a través de señales de televisión de diversa procedencia, recibidas y distribuidas por voluntad de cada comunidad con el propósito de satisfacer las finalidades sociales del estado, promover el respeto de las garantías, deberes y derechos fundamentales fortalecer la consolidación de la democracia y la paz y propender por la difusión de los valores humanos y expresiones culturales de carácter regional y local.

Artículo 4°. *Protección de los derechos fundamentales y satisfacción de los afiliados.*

La protección de los afiliados y/o copropietarios y la satisfacción de sus necesidades de telecomunicación son el objetivo esencial del presente régimen, por tanto en el desarrollo, aplicación, e interpretación de las normas aquí consagradas se propenderá por el respeto de sus derechos y garantías constitucionales.

Las comunidades organizadas sin ánimo de lucro para la prestación de este servicio, tendrán un régimen tributario preferencial tanto en materia de renta y complementarios como en cuanto al Impuesto al Valor Agregado.

Artículo 5°. *De las señales incidentales y prestación del servicio.*

Se entiende por señal incidental de televisión aquella que se transmite vía satélite de manera libre y que puede ser recepcionada sin el uso de tarjetas decodificadoras ni de equipos que la descifren y/o decodifiquen, la recepción y distribución de este tipo de señales estará exenta del pago de derechos por la correspondiente autorización.

Todos los sistemas comunitarios de televisión podrán recepcionar y distribuir mediante cable las señales incidentales que se captan en el territorio nacional, sin limitación en su número, procedencia y operación; su límite será el municipio o asociación de municipios y/o áreas metropolitanas en las que opere la comunidad organizada.

Se permite la utilización de una misma estación terrena para varios sistemas, fomentando el Derecho de Asociación y la economía solidaria.

Artículo 6°. *De las señales codificadas, su uso y protección.*

Se entiende por señal codificada aquella que se transmite encriptada vía satélite y que solo puede ser recepcionada mediante el uso de tarjetas decodificadoras habilitadas por el emisor.

Los sistemas comunitarios podrán recepcionar y distribuir señales codificadas, previo el pago de los Derechos de Autor. La obligación de protección de este tipo de señales es responsabilidad del emisor.

Artículo 7°. *Servicios complementarios.*

Los sistemas comunitarios, podrán ofrecer a sus copropietarios, cuantos servicios de telecomunicaciones puedan distribuirse a través de sus redes, siempre y cuando estos reporten beneficios sociales a sus beneficiarios y por tanto mejoren su calidad de vida.

Artículo 8°. *De la producción propia.*

El ente rector de la televisión en Colombia promoverá la producción propia de televisión mediante los sistemas comunitarios que distribuyen la señal por cable, y velará porque se garantice la información objetiva, la autonomía de televisión comunitaria, además proveerá los medios para su tecnificación y difusión.

Los sistemas comunitarios en asocio con las autoridades policivas y las alcaldías locales colaborarán con sus redes para la instalación y operación de cámaras de video a efecto de contribuir a la seguridad ciudadana.

Artículo 9°. *Televisión educativa.*

El Ministerio de Educación Nacional, los entes que propenden por la difusión de la cultura, podrán firmar contratos y convenios con los sistemas comunitarios de televisión en el propósito de difundir la cultura y establecer fuentes educativas en todos sus niveles y acorde a las necesidades del lugar, región o municipio.

Así mismo, y de ser técnicamente posible se podrá dedicar uno o dos canales para desarrollar proyectos de teleeducación.

Artículo 11. *De la prestación del servicio*

Con el propósito de fomentar y promover esta modalidad del servicio de televisión comunitaria, las empresas electrificadoras y los operadores de la infraestructura para la distribución de energía, están obligadas a permitir que los sistemas comunitarios de televisión usen su infraestructura previo el cumplimiento de las normas que rijan el servicio y el pago de las retribuciones correspondientes.

Las retribuciones serán reguladas por la CREG, teniendo en cuenta los parámetros técnicos, financieros, número de usufructuarios de dichos bienes, sociales, económicos y solidarios citados en el artículo 367 de la Constitución Nacional. En ningún caso el canon mensual por poste superará el 4% del valor del aporte de sostenimiento que los afiliados pagan a la administración del sistema.

Artículo 12. *De los miembros de la junta directiva de la Comisión Nacional de Televisión.*

Las comunidades organizadas para la prestación del servicio de televisión comunitaria tendrán por derecho propio un miembro en la Junta Directiva del ente rector de la televisión en Colombia.

Para participar en la elección de dicho integrante las asociaciones de copropietarios y ligas de televidentes deberán tener una antigüedad no menor de 12 meses de constituida a la fecha de la elección.

Cada comunidad organizada tendrá derecho a un voto, designado por el representante legal de la entidad.

Artículo 13. *Derogaciones.*

En general, se derogan y modifican las disposiciones legales en cuanto sean contrarias a lo previsto en la presente ley.

(Firmas ilegibles).

EXPOSICION DE MOTIVOS

Se pretende como lo consagra la Constitución Nacional en el título I afianzar los derechos fundamentales y especialmente la pluralidad de información y el fortalecimiento de las entidades solidarias en las que prima el interés general sobre el particular. Por ser la televisión fuente de derechos y la modalidad de la televisión comunitaria un medio idóneo para alcanzar fines del Estado y de manera específica aquellos que garantizan la efectividad del derecho a la información, se hace necesario establecer una serie de principios, deberes y obligaciones para que mediante los canales comunitarios, se brinde acceso a una fácil y eficaz participación de la ciudadanía en todas las decisiones que afecten la vida económica, política, cultural, educativa e informativa de la nación y fundamentalmente de su entorno inmediato. Sólo así se democratiza real y efectivamente la información.

En el artículo 20 de la Constitución se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, así como el derecho a informar y recibir información veraz e imparcial y la de fundar medios masivos de comunicación; estos son libres y tienen responsabilidad social.

Si no queremos que muchos artículos de la Constitución queden en letra muerta, debemos promover este espacio de la democracia y la función del estado de recrear, culturizar e informar de manera libre, garantizando la pluralidad de información y expresión; no existe un mejor escenario que de forma inmediata garantice estos principios de raigambre universal que el fortalecimiento de los sistemas comunitarios de televisión, sistemas protegidos por nuestra Constitución en los capítulos 1 y 2 de la Carta Magna y máxime cuando en esta Ley se pretende legislar para más de 4 millones de hogares que hoy se benefician de la mayor empresa del país como quiera que a través de 1.800 sistemas comunitarios de televisión asocian ese número de hogares.

Atentamente,

Guillermo Santos Marín,
Senador.

Rafael Guzmán Navarro,
Representante Cámara.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 26 de octubre de 2000

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 109 de 2000, *por el cual se modifican y complementan las Leyes 182 de 1995 y 335 de 1996 y se reglamenta el servicio de televisión en la modalidad de televisión comunitaria, se fortalece y se democratiza el acceso a esta forma de televisión, su expansión y se permite la prestación de servicios*

de telecomunicaciones a favor y en provecho de los copropietarios, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPUBLICA

26 de octubre de 2000

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

Cúmplase.

El Presidente,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

CONTENIDO

Gaceta número 434-Lunes 30 de octubre de 2000

SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto legislativo número 012 de 2000, por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.	1
Proyecto de Acto legislativo número 13 de 2000 Senado, por medio del cual se reforma parcialmente la Constitución Política	12

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 109 de 2000, por el cual se modifican y complementan las Leyes 182 de 1995 y 335 de 1996 y se reglamenta el servicio de televisión en la modalidad de televisión comunitaria, se fortalece y se democratiza el acceso a esta forma de televisión, su expansión y se permite la prestación de servicios de telecomunicaciones a favor y en provecho de los copropietarios.	14
---	----