



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 587

Bogotá, D. C., viernes, 10 de agosto de 2018

EDICIÓN DE 77 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 056 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se establecen mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Señores

SECRETARÍA GENERAL

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Proyecto de ley orgánica número 056 de 2018 Cámara, por medio de la cual se establecen mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor:

Radico ante usted el presente Proyecto de ley, “por medio de la cual se establecen mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones”, con el cual buscamos establecer los mecanismos para la atención de pasivos ambientales en Colombia.

De los honorables Congressistas,

Angélica Lozano Correa
Senadora de la República
Alianza Verde

Juanita Goebertus Estrada
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Catalina Ortiz Lalinde
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Cesar Zorro
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Antanas Mockus
Senador de la República
Alianza Verde

Jorge Londoño
Senador de la República
Alianza Verde

Inti Raúl Asprilla
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Wilder Leal Pérez
Representante a la Cámara
Alianza Verde

José Polo
Senador de la República
Alianza Verde

Iván Marulanda
Senador de la República
Alianza Verde

Antonio Sanguino
Senador de la República
Alianza Verde

Juan Castro
Senador de la República
Alianza Verde

Mauricio Andrés Toro Orjuela
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Neyla Ruiz Correa
Representante a la Cámara
Alianza Verde

León Fredy Muñoz Lopera
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Iván Name
Senador de la República
Alianza Verde

Sandra Ortiz
Senadora de la República
Alianza Verde

Fabian Diaz
Representante Cámara

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO
056 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se establecen mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer los mecanismos para la atención de pasivos ambientales en Colombia.

Artículo 2º. Definición de Pasivo Ambiental. Para efectos de la presente ley se entiende por pasivo ambiental la afectación ambiental ubicada y delimitada geográficamente, que no fue oportuna o adecuadamente mitigada, compensada, corregida o reparada, causada por actividades antrópicas y que puede generar un riesgo a la salud humana o al ambiente.

Pasivo Ambiental Configurado: es aquel de cuya existencia se tiene certeza en virtud de una decisión administrativa o judicial.

Pasivo Ambiental Contingente: es aquel que no ha sido configurado pero que, debido al conocimiento histórico que se tiene sobre la actividad que se realiza, es posible determinar cuáles serán los efectos de dicha actividad y los pasivos ambientales que se puedan llegar a configurar en el futuro.

Pasivo Ambiental Huérfano: Es Pasivo Ambiental Huérfano aquel respecto del cual no es posible determinar quién es el responsable de haberlo causado o, habiéndose determinado quién es el responsable, se ha demostrado que este, de buena fe, no tiene la capacidad económica para asumir los costos de intervención.

Artículo 3º. Comisión Intersectorial para la Gestión de Pasivos Ambientales. Créase la Comisión Intersectorial para la Gestión de Pasivos Ambientales, que se encargará de coordinar y orientar la gestión de los pasivos ambientales en Colombia.

La Comisión Intersectorial para la Gestión de Pasivos Ambientales estará conformada por:

- El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado, quien la presidirá.
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.
- El Ministro de Salud y de la Protección Social o su delegado.
- El Ministro de Minas y Energía o su delegado.
- El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado.
- El Ministro de Transporte o su delegado.
- El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

La Comisión contará con una Secretaría Técnica que será ejercida por el Ministerio de Ambiente y

Desarrollo Sostenible en los términos que determine el Reglamento que expida el Gobierno nacional.

La Comisión deberá reunirse por lo menos una (1) vez cada cuatro (4) meses.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, reglamentará la estructura administrativa y el funcionamiento de la Comisión Intersectorial para la Gestión de Pasivos Ambientales.

Artículo 4º. Funciones de la Comisión Intersectorial para la Gestión de pasivos ambientales. La Comisión tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Coordinar y orientar las actividades que se desarrollen en el país, encaminadas a identificar, caracterizar y gestionar los pasivos ambientales.
2. Declarar la configuración de los pasivos ambientales que las autoridades ambientales hayan identificado.
3. Declarar la configuración de los pasivos ambientales huérfanos, cuya intervención estará a cargo del Estado colombiano, e identificar la autoridad que tendrá a su cargo dicha intervención.
4. Establecer el orden de prioridades para la intervención de los pasivos ambientales, con criterios de importancia ecológica, provisión de servicios ambientales y enfoque diferencial.
5. Administrar los recursos financieros que se destinen para la intervención de los pasivos ambientales, incluyendo los recursos necesarios para la elaboración de los análisis de evaluación preliminar y de evaluación de riesgos.
6. Desarrollar directrices, herramientas y actividades encaminadas a la prevención de aparición de pasivos ambientales futuros.

Artículo 5º. Funciones de las Autoridades Ambientales respecto de los pasivos ambientales.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y de los Distritos Especiales creadas por la Ley 768 de 2002 ejercerán, dentro de su ámbito de competencias, las siguientes funciones en materia de pasivos ambientales:

1. Adelantar el procedimiento para la identificación de la existencia de pasivos ambientales.
2. Ingresar al Registro Nacional de Pasivos Ambientales la información relativa a la identificación y gestión de los pasivos ambientales.
3. Presentar los informes necesarios ante la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Gestión de Pasivos Ambientales.
4. Requerir, evaluar, conceptuar sobre la viabilidad técnica y hacer seguimiento a la ejecu-

ción de los planes de intervención de pasivos ambientales que presenten a su consideración los responsables de la atención de los pasivos ambientales.

5. Formular y ejecutar los planes de intervención de pasivos ambientales cuya atención les corresponda conforme a lo dispuesto en la presente ley.
6. Atender y responder denuncias de la ciudadanía sobre la existencia de pasivos ambientales.
7. Cuando sea el caso, según sus competencias, prevenir los pasivos por medio de una adecuada concesión y monitoreo de permisos, trámites y licencias ambientales.

Artículo 6º. Funciones de los Departamentos en materia de pasivos ambientales. Corresponde a los Departamentos en materia de pasivos ambientales, además de las funciones que le sean delegadas a los Gobernadores por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las siguientes:

1. Brindar apoyo técnico, administrativo, presupuestal y financiero a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, para la ejecución de estudios y procedimientos relacionados con la identificación de la existencia de pasivos ambientales dentro del Departamento.
2. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con las autoridades ambientales y las entidades territoriales, proyectos de intervención de pasivos ambientales.
3. Asignar recursos provenientes del Sistema Nacional de Regalías, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, en coordinación con las autoridades ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo ambiental del Departamento.

Parágrafo: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá delegar funciones a los Gobernadores en materia de pasivos ambientales.

Artículo 7º. Funciones de los Municipios en materia de pasivos ambientales. Corresponde a los municipios en materia de pasivos ambientales, además de las funciones que les sean delegadas a los alcaldes por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes:

1. Participar en la formulación y ejecución de los planes de intervención de pasivos ambientales a cargo de las autoridades ambientales a las que se refiere el artículo 5º de la presente ley.
2. Formular y ejecutar los planes de intervención de los pasivos ambientales huérfanos cuya atención les corresponda conforme a lo dispuesto en la presente ley.
3. Asignar recursos provenientes del Sistema Nacional de Regalías, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo ambiental del municipio.

4. Adelantar, a través del alcalde municipal, las actividades que le correspondan dentro del procedimiento para la identificación de la existencia de pasivos ambientales.

Parágrafo: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá delegar funciones a los Municipios en materia de pasivos ambientales.

Artículo 8º. Registro Nacional de Pasivos Ambientales. Créase el Registro Nacional de Pasivos Ambientales como un instrumento de manejo uniforme de la información sobre la identificación, ubicación, caracterización y estado de gestión de los pasivos ambientales en el territorio nacional.

A partir del Registro Nacional de Pasivos Ambientales se podrá contar con un inventario de los pasivos ambientales y se podrá realizar el seguimiento al estado de avance de las actividades de gestión de los mismos.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará en un plazo de seis (6) meses posterior a la expedición de la presente ley la estructuración y funcionamiento del Registro Nacional de Pasivos Ambientales.

Artículo 9º. Instrumentos Técnicos para la Gestión de Pasivos Ambientales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo de un (1) año adoptará los instrumentos técnicos necesarios para la adecuada gestión de los pasivos ambientales, tales como metodologías para la identificación, caracterización y priorización de los pasivos ambientales, así como metodologías adecuadas para la estimación de los costos ambientales derivados de un pasivo ambiental.

Artículo 10. Fuentes de Financiación para la Gestión de Pasivos Ambientales. Para la financiación de la gestión de los pasivos ambientales se disponen los siguientes mecanismos:

Fondo de Pasivos Ambientales en el Sistema Nacional de Regalías. Créase dentro del Sistema Nacional de Regalías el Fondo de Pasivos Ambientales, a través del cual se financiarán proyectos de gestión de pasivos ambientales calificados como huérfanos, prioritarios y de interés nacional, que hayan sido previamente priorizados por la Comisión Intersectorial de Pasivos Ambientales.

Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental. Adiciónese al Fondo Nacional Ambiental (Fonam) una subcuenta especial para la gestión de pasivos ambientales, a través de la cual se manejarán los recursos presupuestales que se asignen a la gestión de los pasivos ambientales, provenientes del presupuesto nacional y de recursos de cooperación internacional que tengan el carácter de no reembolsables. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta.

Artículo 11. Fondos de Cierre y Abandono. Para garantizar la financiación de las actividades necesarias para realizar el plan de desmantelamiento, cierre y abandono de los proyectos, obras o actividades sujetas a licencia ambiental y la

restauración ambiental de las áreas, así como para el desmantelamiento y abandono de proyectos, obras o actividades potencialmente generadoras de pasivos ambientales, el responsable del proyecto llevará en su contabilidad un registro especial denominado Fondo de Cierre y Abandono y para garantizar la disponibilidad de los recursos constituirá un encargo fiduciario o una garantía bancaria que deberá ser aceptado por la autoridad ambiental correspondiente.

Por regla general, el propietario o desarrollador del proyecto respectivo será responsable en forma solidaria y extendida por los pasivos ambientales, sin perjuicio de las obligaciones del Estado descritas en la presente ley. El Estado podrá repetir contra el responsable de los pasivos por los gastos en los que aquel incurra para diagnosticarlos y remediarlos y por los costos para el sistema de salud de atender a las personas afectadas.

Parágrafo. En un plazo de seis (6) meses posteriores a la expedición de esta ley, el Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 12. Identificación y gestión de pasivos ambientales. En los casos en los que las autoridades ambientales mencionadas en el artículo 5° de la presente ley identifiquen la existencia de un área en sospecha de tener pasivos ambientales, tendrán que adelantar los estudios preliminares de riesgos y de evaluación de riesgos que sean necesarios para identificar los pasivos ambientales.

La falta de identificación de los pasivos no será excusa para adoptar de forma urgente medidas para evitar daños graves al ambiente y a la salud humana.

Conocido el pasivo ambiental, la autoridad ambiental deberá proceder a individualizar e identificar al presunto generador del mismo y a iniciar las acciones necesarias para su atención y reparación, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009.

Los estudios sobre pasivos ambientales tendrán enfoque de impactos acumulativos.

En los casos en que no se pueda identificar al responsable del pasivo ambiental, o cuando habiéndose identificado el responsable, este, de buena fe, no tiene la capacidad económica para asumir el costo de la atención del pasivo ambiental, la autoridad ambiental remitirá el caso a la Comisión Intersectorial de Pasivos Ambientales, la cual declarará la configuración de un pasivo ambiental huérfano, designará la entidad del Estado que tendrá a cargo su intervención, y lo incluirá en el listado de priorización de atención de pasivos ambientales para que la autoridad correspondiente adelante el plan de implementación de las medidas de compensación del pasivo ambiental.

El o los responsables del pasivo ambiental responderán con su patrimonio; en caso de personas naturales los costos derivados de la reparación del pasivo serán objeto sucesión por causa de muerte y en caso de personas jurídicas dará lugar al levantamiento del velo corporativo.

En todo caso, el remedio efectivo de los pasivos ambientales será requisito para el desmantelamiento y cierre del proyecto respectivo. Esto será tenido en cuenta para la concesión de permisos, licencias y demás autorizaciones ambientales.

Los proyectos de desarrollo que generen pasivos ambientales de alto impacto y a perpetuidad, con costos excesivos para el Estado o la sociedad, no serán licenciados.

Parágrafo 1°. La autoridad competente adoptará de forma diligente las medidas necesarias para identificar al responsable del pasivo ambiental.

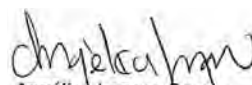
Parágrafo 2°. Entiéndase por “no tener la capacidad económica para asumir el costo de la atención del pasivo ambiental” aquellas personas de especial protección constitucional, Sisbén 1, personas que no cumplan con los requisitos para la declaración de renta, quienes se encuentren por debajo de la línea de pobreza establecida por el DANE u otra circunstancia que impida asumir la atención del pasivo ambiental sin amenazar sus derechos fundamentales.

Esta definición no será aplicable a personas jurídicas.

Artículo 13. Ajustes Administrativos en las autoridades ambientales. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, las autoridades ambientales someterán, a la aprobación de sus órganos de administración y dirección, las medidas necesarias para realizar los ajustes administrativos y presupuestales que se requieran para implementar las disposiciones de esta ley.

Artículo 14. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,



Angélica Lozano Correa
Senadora de la República
Alianza Verde

Juanita Goebertus Estrada
Representante a la Cámara
Alianza Verde



Catalina Ortiz Lalinde
Representante a la Cámara
Alianza Verde

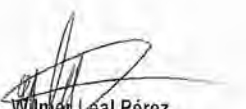


Cesar Zorro
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Antanas Mockus
Senador de la República
Alianza Verde

Jorge Londoño
Senador de la República
Alianza Verde

Inti Raúl Asprilla
Representante a la Cámara
Alianza Verde



Wilmer Leal Pérez
Representante a la Cámara
Alianza Verde



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objetivo del proyecto de ley

El objeto de la presente ley es establecer los mecanismos para la atención de pasivos ambientales en Colombia.

1. Contexto

A pesar de no existir una definición concreta y legislativamente aceptada, entre 1999 y 2000 el Ministerio del Medio Ambiente realizó un taller con el fin de discutir procedimientos para la gestión de los pasivos ambientales. En dicho taller se revisó y concluyó la siguiente definición¹:

“Es la obligación legal de hacer un gasto en el futuro por actividades realizadas en el presente y el pasado sobre la manufactura, uso, lanzamiento, o amenazas de lanzar, sustancias particulares o actividades que afectan el medio ambiente de manera adversa”.

Sin embargo, en el año 2015 en el marco del “Diseño de una Estrategia Integral para la Gestión de los Pasivos Ambientales en Colombia”, se contrató a la empresa Innovación Ambiental (Innova) S.A.S E.S.P. (Contrato de Consultoría 374 de 2015), para presentar la “propuesta integral de selección de las alternativas jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la gestión integral de los Pasivos Ambientales en Colombia”. En este documento se replanteó la siguiente definición²:

¹ Ministerio del Medio Ambiente (MMA). *Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales*. Disponible en la página web del Ministerio del Medio Ambiente (MMA).

² Innovación ambiental (Innova). (2015) Propuesta integral de selección de alternativas jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la gestión integral de los “Pasivos ambientales en Colombia”. Innovación ambiental (Innova) & Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Yumbo, Colombia.

“Pasivo Ambiental es (son) el (los) Impacto(s) ambiental(es) negativo(s) ubicado(s) y delimitadas) geográficamente, que no fue o fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o reparados; causados por actividades antrópicas y que pueden generar un riesgo a la salud humana o al ambiente”.

En cuanto a impactos ambientales negativos se definen como:

“Los impactos ambientales negativos son aquellos cuyo efecto se traduce en pérdida de valor natural, estético-cultural, paisajístico, de productividad ecológica o en aumento de los perjuicios derivados de la contaminación, de la erosión o colmatación y demás riesgos ambientales en discordancia con la estructura ecológico-geográfica y el carácter de una zona determinada”.

A pesar de estos esfuerzos por generar una definición de pasivos ambientales propicia para Colombia, no existe hasta el momento una definición única y específica y legislativamente aprobada. De hecho en varias ocasiones se ha propuesto la necesidad de que los pasivos ambientales sean definidos y delimitados, de tal forma que sea posible su gestión técnica, económica y jurídica³⁴.

Teniendo en cuenta los párrafos anteriores, se entiende que “los impactos ambientales que constituyen Pasivos Ambientales son aquellos que no han sido mitigados, compensados, corregidos o recuperados”⁵.

A pesar de haber existido estándares para tratar los pasivos ambientales, en múltiples ocasiones estos no fueron tomados en cuenta y además los autores en concreto de estos pasivos, en algunos casos no aparecen o no se les han realizado las sanciones pertinentes que permita hacer frente a su compromiso con la recuperación del medio ambiente y sus servicios ambientales, previamente alterados y transformados⁶. Estos casos son denominados como “Pasivos ambientales huérfanos”. En otros casos y en menor cantidad, surgieron los pasivos ambientales debido a la inexistencia de estándares.

Sin importar el origen de los diferentes pasivos ambientales, el o los responsables de estos podrían ser personas o entidades “públicas, privadas o mixtas”; además, sin importar de dónde provengan, estos pasivos generan riesgos para la salud de las personas, los ecosistemas y los servicios ambientales que estos prestan. Algunos de estos riesgos son⁷:

³ Ibídem 2.

⁴ Ministerio del Medio Ambiente (MMA). *Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales*. Disponible en la página web del Ministerio del Medio Ambiente (MMA).

⁵ Ibídem 2.

⁶ Ministerio del Medio Ambiente (MMA). *Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales*. Disponible en la página web del Ministerio del Medio Ambiente (MMA).

⁷ Ibídem 6

“Riesgos sobre la salud humana por la exposición de comunidades a contaminantes de pasivos ambientales”.

“Deterioro de bienes y servicios ambientales (agua, aire, bosques, biodiversidad, suelo, salud ambiental) en ecosistemas estratégicos”.

“Sobrecostos para la actual sociedad que debe asumir los costos derivados de pasivos ambientales y por efectos sobre la salud humana causados por generaciones actuales o anteriores”.

“Sobrecostos para las generaciones futuras que deberán cargar con los efectos de los pasivos ambientales y pagar por la recuperación de los bienes y servicios ambientales y por los efectos sobre la salud humana causados por generaciones actuales o anteriores”.

En Colombia, hasta el año 2015 se encontraban reportados 1.843 casos de pasivos ambientales (reportados por autoridades ambientales, institutos de investigación, entidades del gobierno y representantes de sectores y academia). Resultan ser Cundinamarca y Chocó los departamentos con el mayor número de reportes (245 y 181, respectivamente); según la misma fuente, los sectores que más reportan información son minería (42%), hidrocarburos (24%) y residuos (14%). En cuanto a las causas por las cuales se consideran estos reportes pasivos ambientales, se tiene que las más representativas son: extracción minera (42%), derrames de hidrocarburos por transporte (18%), derrames de hidrocarburos por atentados guerrilleros (13%) y daño ambiental (11%)⁸.

La Contraloría General de la República -CGR-, la Universidad Externado de Colombia y la Evaluación Ambiental Estratégica -EAE- coinciden en la necesidad urgente de reglamentar los pasivos ambientales en el orden jurídico nacional. La CGR habla de incorporar un marco normativo en materia de pasivos, daño y compensaciones ambientales que permita que quienes los generen asuman la responsabilidad y esta no se traslade al Estado. La EAE indica la necesidad de localizar y clasificar los pasivos, subsanar los que se encuentran en el territorio y establecer que los explotadores los gestionen adecuadamente.

La U. Externado a su vez plantea que se debe implementar una política para la recuperación de las zonas degradadas por la minería. Si bien se refiere a este mismo aspecto, el Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM) establece la necesidad de contar con una Guía de Restauración de Zonas Degradadas, propuesta no vinculante pero que le apunta en la misma dirección de evitar la

configuración de pasivos ambientales asociados a minería⁹.

2. Importancia del proyecto de ley

La Ley 1151 de 2007, por la cual se dicta el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, en la sección “Prevención y control de la degradación ambiental”, se propone la necesidad de:

“Elaborar una propuesta metodológica para identificar y gestionar los pasivos ambientales, en especial para la recuperación de áreas degradadas por efecto de las actividades mineras, de explotación de hidrocarburos y agrícolas; se expedirá la norma pertinente. Se definirán criterios de priorización de los pasivos ambientales que permitan clasificarlos de acuerdo con su importancia estratégica. El MAVDT desarrollará estudios piloto en el tema y capacitará a las distintas autoridades ambientales y a los responsables sectoriales para su adecuada gestión”.

Es evidente que lo propuesto en dicho Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) no fue puesto en marcha, ya que, mediante la Ley 1753 de 2015 del Plan de Desarrollo “Todos por un nuevo país” (2014-2018), se plantea formular una política para la gestión de los pasivos ambientales, que recoge lo propuesto en el plan de desarrollo pasado, el cual estará liderado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Se propone¹⁰:

- Establecer una única definición de pasivos ambientales.
- Establecer los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para la gestión y recuperación de los pasivos ambientales.
- Incluir un plan de acción a corto, mediano y largo plazo, con estrategias orientadas a:
 - La identificación, priorización, valoración y recuperación de pasivos ambientales.
 - El desarrollo de instrumentos de información ambiental.
 - La definición de responsabilidades institucionales a nivel nacional y regional.
 - La implementación de instrumentos económicos.
 - El establecimiento de acciones judiciales.

En cuanto al primer ítem en consideración, se ha señalado en repetidas ocasiones la necesidad de adoptar una definición concreta que elimine la incertidumbre existente sobre el alcance y características de los denominados pasivos

⁸ Innovación ambiental (Innova). (2015) Propuesta integral de selección de alternativas jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la gestión integral de los “Pasivos ambientales en Colombia”. Innovación ambiental (Innova) & Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Yumbo, Colombia.

⁹ Insumos para Re-Pensar el Sector Minero en Colombia.
¹⁰ Innovación ambiental (Innova). (2015) Propuesta integral de selección de alternativas jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la gestión integral de los “Pasivos ambientales en Colombia”. Innovación Ambiental (Innova) & Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Yumbo, Colombia.

ambientales^{11,12,13}. Se plantea que para efectos legislativos, esta definición planteada, sea adoptada mediante una Ley de la República¹⁴. Cabe resaltar, que debido a la necesidad legislativa de contar con una definición el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Minas y Energía y el Congreso han hecho “ejercicios, consultorías y propuestas de definición”¹⁵ (Para conocer acerca de las diversas definiciones planteadas, ir a la fuente citada).

Consolidar una única definición de los Pasivos Ambientales, mediante ley de la República, permitirá tener un “marco de referencia” acerca de las acciones, responsabilidades y obligaciones de las autoridades, así como la responsabilidad y obligaciones de actores vinculados con la generación, atención y gestión de los Pasivos Ambientales. De igual forma se ha planteado incluir las definiciones necesarias y pertinentes para entender los Pasivos Ambientales, como por ejemplo el “Pasivo Ambiental Huérfano”¹⁶. Como ya se ha mencionado, “en la medida en que exista claridad jurídica se logra una mejor gestión de los pasivos ambientales”¹⁷.

Mediante un ejercicio de consultoría acerca de la legislación actual existente referente a problemática ambiental, con énfasis en pasivos ambientales, se expone que a pesar de que Colombia posee

un desarrollo normativo que logra hacer frente a parte de los problemas ambientales actuales (con “herramientas jurídicas que permiten tomar acciones a las autoridades ambientales”), se evidencian básicos jurídicos respecto a “aquellos sitios que potencialmente puedan considerarse pasivo ambiental”¹⁸.

Debido a lo planteado en párrafos anteriores (Resaltando lo mencionado en el primer párrafo de este subtítulo), el MAVDT determinar la prioridad de crear una estrategia que involucre a diferentes actores con la finalidad de identificar y priorizar los pasivos ambientales, mediante mecanismos institucionales, técnicos, normativos y financieros; buscando una gestión ambiental adecuada y económicamente eficiente y viable¹⁹.

Pese a esto, al analizar lo ocurrido desde entonces, se ha mencionado que “se evidencia la necesidad de establecer claramente un esquema de garantías financieras y responsabilidades que permitan a futuro no solo definir las responsabilidades para la recuperación sino contar con los recursos financieros necesarios para que el Estado atienda aquellos conformados por actividades públicas o que atienda aquellos casos en los que no sea posible identificar o hacer que privados determinados respondan”²⁰.

Por todo lo anterior, se ha planteado que la realidad actual en Colombia de la regulación y gestión de pasivos ambientales es compleja, debido a “la diversidad de impactos a regular, condiciones políticas, condiciones sociales, condiciones económicas, capacidad de regulación y el debido cumplimiento, y la variedad de actores involucrados”²¹. Además, en términos de conservación de recursos naturales y salud pública, la prevención para la generación de nuevos pasivos ambientales, sobre todo los huérfanos, es una prioridad²².

¹¹ Innovación ambiental (Innova). (2015) Propuesta integral de selección de alternativas jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la gestión integral de los “Pasivos ambientales en Colombia”. Innovación ambiental (Innova) & Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Yumbo, Colombia.

¹² Innovación ambiental (Innova). (2015) Documento de Trabajo Interno Proyecto Diseño Estrategia de Pasivos Ambientales en Colombia Producto 3. Innovación ambiental (Innova) & Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Yumbo, Colombia

¹³ Ministerio del Medio Ambiente, (MMA). *Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales*. Disponible en la página web del Ministerio del Medio Ambiente (MMA).

¹⁴ Innovación ambiental (Innova). (2015) Propuesta integral de selección de alternativas jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la gestión integral de los “Pasivos ambientales en Colombia”. Innovación Ambiental (Innova) & Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Yumbo, Colombia.

¹⁵ Innovación ambiental (Innova). (2015) Documento de Trabajo Interno Proyecto Diseño Estrategia de Pasivos Ambientales en Colombia Producto 3. Innovación ambiental (Innova) & Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Yumbo, Colombia

¹⁶ Innovación ambiental (Innova). (2015) Propuesta integral de selección de alternativas jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la gestión integral de los “Pasivos ambientales en Colombia”. Innovación ambiental (Innova) & Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Yumbo, Colombia.

¹⁷ Ministerio del Medio Ambiente (MMA). *Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales*. Disponible en la página web del Ministerio del Medio Ambiente (MMA).

¹⁸ Innovación ambiental (Innova). (2015) Documento de Trabajo Interno Proyecto Diseño Estrategia de Pasivos Ambientales en Colombia Producto 3. Innovación ambiental (Innova) & Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Yumbo, Colombia.

¹⁹ Ministerio del Medio Ambiente (MMA). *Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales*. Disponible en la página web del Ministerio del Medio Ambiente (MMA).

²⁰ Ministerio del Medio Ambiente (MMA). *Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales*. Disponible en la página web del Ministerio del Medio Ambiente (MMA).

²¹ Ministerio del Medio Ambiente (MMA). *Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales*. Disponible en la página web del Ministerio del Medio Ambiente, (MMA).

²² Innovación ambiental (Innova). (2015) Propuesta integral de selección de alternativas jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la gestión integral de los “Pasivos ambientales en Colombia”. Innovación ambiental (Innova) & Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Yumbo, Colombia.

La regulación normativa cercana a pasivos ambientales es “antigua y poco desarrollada”²³, además de no ser específica y particular sobre pasivos ambientales, sino principios generales, se señalan algunos ejemplos:

- En la Ley 23 de 1973 (la primera respecto al tema), por el cual se expide Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, se señala en el artículo 16 que:

“El Estado será civilmente responsable por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada como consecuencia de acciones que generen contaminación en detrimento del medio ambiente. Los particulares lo serán por las mismas razones y por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado”.

- En términos de responsabilidad en el Código Civil, artículo 20341 y de ahí en adelante, señala que:

“El que ha cometido un delito o culpa que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido”.

- En cuanto a sanciones por daños ambientales, el artículo 85 de la Ley 99 es el encargado de regularla, al mencionar que:

“El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción los siguientes tipos de sanciones y medidas preventivas”.

Adicionalmente, se establecen los tipos de sanciones y medidas preventivas. Estas deben imponerse dependiendo de la gravedad de la infracción. Además, el parágrafo 2° señala que:

“Las sanciones establecidas por el presente artículo se aplicarán sin perjuicio del ejercicio de las acciones civiles y penales a que haya lugar”.

Por lo tanto la multa, no exonera la obligación de adelantar obras para restaurar el medio ambiente²⁴.

Por último, cabe resaltar que en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el documento “Definición de Herramientas de Gestión de Pasivos Ambientales” en el cual se establecen las siguientes recomendaciones para la regulación de pasivos ambientales²⁵:

²³ Ministerio del Medio Ambiente (MMA). *Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales*. Disponible en la página web del Ministerio del Medio Ambiente (MMA).

²⁴ Ministerio del Medio Ambiente (MMA). *Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales*. Disponible en la página web del Ministerio del Medio Ambiente (MMA).

²⁵ Ministerio del Medio Ambiente (MMA). *Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales*. Disponible en la página web del Ministerio del Medio Ambiente (MMA).

1. La expedición de una norma que defina los pasivos ambientales y establezca un régimen para su gestión.
2. El establecimiento de un Registro de Pasivos Ambientales (REPA), elaborado a partir de la autodeclaración que hagan las personas sobre la existencia de pasivos ambientales y del conocimiento que tengan las autoridades ambientales sobre la existencia de pasivos ambientales.
3. La elaboración de un diagnóstico sobre la existencia de pasivos ambientales, priorizando los sitios contaminados que generen riesgos para la salud humana y los ecosistemas, el cual será alimentado con base en la información del Registro de Pasivos Ambientales (REPA).
4. A partir del diagnóstico, establecer el Sistema de Información de Pasivos Ambientales (SIPA) articulado con el sistema de información ambiental.
5. La elaboración de un estudio similar al libro blanco de la Unión Europea sobre responsabilidad ambiental que sirva de base para la elaboración de un proyecto de ley sobre responsabilidad por daño ambiental en Colombia.
6. La elaboración de un proyecto de ley sobre el régimen de responsabilidad ambiental a ser presentado ante el Congreso de la República.
7. La expedición de una norma que establezca los estándares a partir de los cuales los suelos se consideran contaminados; esto implica la expedición de una norma que establezca estándares sobre calidad de usos del suelo.
8. Desarrollar una estrategia que permita judicializar o acudir al órgano jurisdiccional para exigir la reparación de los daños ambientales derivados de pasivos ambientales.
9. Reglamentar la Ley del Plan Nacional de Desarrollo en lo que hace referencia a la implementación de la subcuenta para la restauración del daño ambiental del FONAM, para lo cual se propone que una de las fuentes de la subcuenta sean las multas que impone el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial pues las multas impuestas por las autoridades ambientales regionales y locales son rentas propias.
10. Coordinar con la Superintendencia de Sociedades para que en todos los procesos de fusión de empresas se elabore previamente una debida diligencia ambiental técnica y jurídica que permita identificar la existencia de pasivos ambientales en las empresas fusionadas.
11. Coordinar con la Superintendencia de Sociedades para que en las empresas sometidas a

la ley de insolvencia se tengan en cuenta los pasivos ambientales.

12. Coordinar con la Superintendencia Financiera para que se realicen debidas diligencias ambientales técnicas y jurídicas antes de cualquier operación financiera relacionada con una empresa o negocio jurídico potencialmente generador de un pasivo ambiental.
13. Coordinar con el Ministerio de Minas y Energía y/o Ingeominas la elaboración de un inventario de las concesiones mineras realizadas durante los últimos 30 años y sobre las cuales se hayan terminado o se haya declarado la caducidad o devueltas a la Nación las áreas mineras concesionadas. Esto con el fin de identificar las áreas y verificar el estado de las mismas de tal forma que permita identificar la existencia de pasivos ambientales.
14. Coordinar con la Agencia Nacional de Hidrocarburos el desarrollo de estrategias e instrumentos que permitan resolver los problemas de pasivos.

3. Análisis y conceptualización sobre aspectos jurídicos del tema de pasivos ambientales

El tema de los pasivos ambientales se ha venido introduciendo al país como consecuencia de diversas situaciones de existencia de problemas ambientales no resueltos. También han sido los procesos de privatización o reestructuración accionaria de algunas empresas públicas y privadas los que en la debida diligencia han puesto de presente la necesidad de precisar y determinar la existencia de los llamados pasivos ambientales²⁶.

Un estudio sobre el tema de pasivos ambientales fue realizado por Econometría para el Ministerio de Minas y Energía (UPME)²⁷ en el año 2002. En él se tomaba el concepto de pasivo más enfocado hacia las obligaciones y problemas ambientales existentes a los que se iban a ver enfrentados los inversionistas privados en el sector eléctrico, como consecuencia del proceso de privatización de algunos proyectos del sector eléctrico. Es decir, los costos en los cuales deberían incurrir tales inversionistas para remediar los problemas ambientales existentes, o bien para cumplir con las obligaciones ambientales pendientes. Esto llegó a clasificar los pasivos en configurados y contingentes, siendo los primeros aquellos donde la obligación ya existía y los contingentes donde se presentaba un riesgo de existencia de un pasivo.

En el presente caso, esta consultoría tiene un enfoque diferente, por cuanto lo que busca es analizar los pasivos ambientales desde la visión de lo público, que supone una gestión distinta. En efecto,

lo que interesa en el presente caso es cómo puede el Estado resolver los problemas ambientales que lleguen a ser considerados pasivos ambientales. Por tal razón, la definición y clasificación de los pasivos ambientales necesariamente debe ser diferente.

Alguna de la literatura existente sobre el tema de pasivos ambientales tiende a hacer referencia a los impactos ambientales de las empresas producidos por la actividad desarrollada, en otras ocasiones se convierte en una crítica al modelo económico de mercado y en algunos ocasiones se cae necesariamente en el tema del daño²⁸.

Basta leer algunos textos al respecto para percatarse de esto. Tenemos el caso de un texto del Observatorio de la Deuda Ecológica, Cátedra de la Unesco, donde se señala:

El pasivo ambiental es el conjunto de los daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos y de los ecosistemas, producidos por una empresa, durante su funcionamiento ordinario o por accidentes imprevistos, a lo largo de su historia.

En los países del Sur es común que los pasivos ambientales más graves sean producidos por empresas transnacionales del Norte, que imponen unas condiciones laborales y ambientales inaceptables, aprovechando que en la mayoría de los países del Sur la legislación ambiental es menos estricta y la fuerza política de las poblaciones locales y de los gobiernos es menor.

Los daños producidos por estas empresas constituyen una parte de la Deuda Ecológica adquirida por los países del Norte con los países del Sur. En este caso, no obstante, se trata de una deuda privada, a diferencia, por ejemplo, de la deuda de carbono.

*Desgraciadamente hay muchos pasivos ambientales sin compensar. Como veremos, en el pasivo ambiental se identifica fácilmente la responsabilidad moral, aunque no siempre la responsabilidad jurídica. También en este capítulo nos plantearemos algunas cuestiones: ¿se puede compensar a las comunidades que reciben las consecuencias? ¿Puede ser monetaria esta compensación? ¿Cuáles son los instrumentos jurídicos que pueden obligar a las empresas a responsabilizarse de sus pasivos ambientales?*²⁹

Si se observa el anterior comentario hay una confusión entre lo que sería un impacto ambiental de una actividad, un daño ambiental y la responsabilidad jurídica de las empresas. Esto conduce a confundir a la comunidad pues genera expectativas propias de un discurso ideológico, válido tal vez, pero carente de un sentido de juridicidad o marco legal para actuar³⁰.

²⁶ Definición de Herramientas de Gestión de Pasivos Ambientales.

²⁷ Ministerio de Minas y Energía – UPME. Valoración de pasivos ambientales en Colombia, énfasis sector eléctrico. Resumen ejecutivo. Febrero de 2002. Pág. 14. (Estudio elaborado por Econometría).

²⁸ Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales.

²⁹ El pasivo ambiental, colectivo para la difusión de la deuda ecológica, ODG, julio de 2002.

³⁰ Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales

Se genera entonces un discurso sobre el tema de los pasivos ambientales pero no un concepto que contribuya a generar una política clara sobre el tema. La ausencia de rigor jurídico, o la confusión entre los daños ambientales y los impactos ambientales producidos por actividades que se desarrollan sobre un marco legal, dificulta realmente el desarrollo del tema³¹.

Para hacer referencia a los pasivos ambientales es necesario desarrollar dos ideas. La primera es la obligación del pago de una suma de dinero en virtud de la existencia de una obligación de pagarla, sea en virtud de una orden de autoridad administrativa, o de la autoridad judicial, y en algunos casos en virtud de una relación contractual. La segunda idea es la

responsabilidad que ha dado lugar al pago de esa suma. Es decir, que existe una deuda por pagar, la cual tiene un responsable, quien a su vez es obligado a pagar en virtud de su responsabilidad³².

La responsabilidad se entiende como la obligación de “resarcir un daño, daño por incumplimiento de una obligación o daño por un encuentro social ocasional. La responsabilidad es la resultante de un juicio descriptivo: ciertamente en los aspectos de daño y autoría, y en oportunidades, además, de un juicio de valor o político: calificación de la conducta del sujeto, autor o autora, de culpabilidad” (Fernando Hinestrosa, escritos varios, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1983, Pág. 676).

4. Comparación con legislaciones en otros países de la región:

País / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
Perú	<p>En Perú existe la Ley 28271 de 2004 acerca de “Pasivos Ambientales en la Minería” y en la cual se evidencia una única definición (Con énfasis minero):</p> <p>Artículo 2°. Definición de los Pasivos Ambientales. “Son considerados pasivos ambientales aquellas instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras, en la actualidad abandonadas o inactivas y que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad”.</p> <p>En esta misma ley se unifica todo lo referente a Pasivos ambientales con énfasis en minería y se dispone que: la identificación e inventario de Pasivos Ambientales (artículo 3°), la identificación de los responsables de los pasivos ambientales (artículo 4°), la atribución de responsabilidades (artículo 5°), presentación y plazos del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales (artículos 6° y 7°), fiscalización control y sanción (artículo 8°) y fuentes de financiamiento (artículo 9°).</p> <p>Por otro lado, en la Ley 29134 de 2010, por la cual se rigen los Pasivos Ambientales del sector hidrocarburos, se expone que son considerados Pasivos Ambientales “los pozos e instalaciones mal abandonados, los suelos contaminados, los efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo marino, producidos como consecuencia de operaciones en el subsector hidrocarburos, realizadas por parte de empresas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos”.</p>
Chile	<p>En Chile no se evidencia en su legislación normas existentes y específicas, referente a los Pasivos Ambientales. Sin embargo, se destaca el Proyecto de ley acerca de la Remediación de Pasivos Ambientales Mineros (2005). En esta se definen los pasivos ambientales como:</p> <p>“Aquella faena minera abandonada o paralizada, incluyendo sus residuos, que constituye un riesgo significativo para la vida o salud de las personas o para el medio ambiente”. (Oblasser & Eduardo, 2008).</p> <p>Las características fundamentales de este proyecto son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de un Catastro de Faenas Mineras Abandonadas y de PAM. - Definición de listado priorizado para remediación - Declaración de PAM por Resolución de Autoridad Ambiental, en virtud de la evaluación de riesgos y definición de metas de remediación. - Aprobación de planes de remediación, fiscalización y de cumplimiento. <p>Por otro lado, en la Ley 19.300 de 2007 acerca de las Bases Generales del Medio Ambiente, del artículo 51 en adelante se tratan los Pasivos ambientales como daños ambientales y por tanto designa responsabilidades.</p>

³¹ Se recomienda ver algunos textos al respecto como son: Daniella RUSSI – Joan MARTÍNEZ ALIER, los pasivos ambientales en Revista *Iconos, Flacso* – Ecuador, No. 15, 2002.
³² Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales.

País / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
Bolivia	<p>A pesar de no evidenciarse una ley específica referente a pasivos ambientales, en Bolivia, según la Ley 1333 por el cual se establece el “Reglamento General de Gestión Ambiental” se menciona que pasivo ambiental se refiere a:</p> <p>Artículo 46:</p> <p>a) “El conjunto de impactos negativos perjudiciales para la salud y/o el medio ambiente, ocasionados por determinadas obras y actividades existentes en un determinado periodo de tiempo”;</p>
	<p>b) “Los problemas ambientales en general no solucionados por determinadas obras o actividades.”</p> <p>Por otro lado, en el Artículo 47 también se expone referente al tratamiento técnico de pasivos ambientales que este “se regirá por procedimientos específicos y prioridades a ser determinados por el Ministerio, en coordinación con los sectores correspondientes”.</p> <p>Así mismo, esta ley se encarga de regular las auditorías ambientales, y en su artículo 10 menciona que “las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), en representación de su unidad territorial, podrán solicitar información, promover iniciativas, formular peticiones, solicitar audiencia pública y efectuar denuncias ante la Autoridad Ambiental Competente sobre los proyectos, planes, actividades u obras que se pretendan realizar o se estén realizando en la unidad territorial correspondiente.”</p>
Argentina/ Provincia de Buenos Aires	<p>En el caso de Argentina se encuentra como principal norma, la Ley 14343 de 2012, en la cual se articula la “Regulación de la identificación de los pasivos ambientales – obligación de recomposición de sitios contaminados”.</p> <p>Cabe resaltar en el artículo 2° de la ley se establece que el cumplimiento de esta está dado para la Provincia de Buenos Aires. En esta se establece una definición única de lo que se entiende por Pasivos Ambientales en Argentina:</p> <p>Artículo 3°. “A los fines de la presente ley, se entenderá por pasivo ambiental al conjunto de los daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos naturales y de los ecosistemas, producidos por cualquier tipo de actividad pública o privada, durante su funcionamiento ordinario o por hechos imprevistos a lo largo de su historia, que constituyan un riesgo permanente y/o potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad, y que haya sido abandonado por el responsable”.</p> <p>En esta se resalta la definición de los considerados responsables (artículo 5°), y en caso de no encontrar un responsable, se aplicará un subsidio (artículo 5°); el cual será financiada por el Fondo Provincial del Ambiente (FOPRA), también creada en la presente ley. Se reglamentan las auditorías de cierre y de transferencia (artículos 8°, 9° y 10).</p> <p>En el artículo 11 se establece la obligatoriedad de recuperar sitios contaminados al dictar que “Todo ambiente afectado, que constituya un sitio contaminado, deberá recomponerse con el fin de lograr las condiciones ambientales y de salubridad pública mínimas”, y se establecen medidas de consideración “urgente” (artículo 12) y medidas de consideración “preventiva”. Así mismo se expone la articulación del procedimiento sancionatorio (artículos 14, 15, 16, 17 y 18) y en caso de reincidencia (artículo 6°).</p> <p>Puntualmente cabe dar protagonismo a la seguridad de financiación de la ley, mediante la implementación del Seguro ambiental (artículo 20), Fondo Provincial Ambiental (artículo 24) y Pólizas (artículo 20). También se resalta en los artículos 21 22 y 23 en la cual se define el Registro de Pasivos Ambientales.</p>

5. Contenido de la Iniciativa

El proyecto de ley consta de catorce (14) artículos, en los cuales se establece:

Artículo 1°. Objeto de la ley. Se busca establecer los mecanismos para la atención de pasivos ambientales en Colombia

Artículo 2°. Definición de pasivo ambiental. Se establecen las definiciones de pasivos ambientales en Colombia.

Artículo 3°. Comisión Intersectorial para la gestión de pasivos ambientales. Se crea la Comisión Intersectorial para la Gestión de Pasivos Ambientales, que se encargará de coordinar y

orientar la gestión de los pasivos ambientales en Colombia.

Esta Comisión Intersectorial para la Gestión de Pasivos Ambientales estará conformada por:

- El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado, quien la presidirá.
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.
- El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado.

- El Ministro de Minas y Energía o su delegado.
- El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado.
- El Ministro de Transporte o su delegado.
- El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

La Comisión contará con una Secretaría Técnica que será ejercida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en los términos que determine el Reglamento que expida el Gobierno nacional.

La Comisión deberá reunirse por lo menos una (1) vez cada cuatro (4) meses.

Artículo 4º. Funciones de la Comisión Intersectorial para la Gestión de pasivos ambientales. Se establecen cuáles son las funciones que tendrá a su cargo la Comisión Intersectorial para la Gestión de pasivos ambientales

Artículo 5º. Funciones de las Autoridades Ambientales respecto de los pasivos ambientales. Se establecen cuáles son las funciones que tendrá a su cargo la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y de los Distritos Especiales creadas por la Ley 768 de 2002, ejercerán, dentro de sus ámbito de competencia, las siguientes funciones en materia de pasivos ambientales.

Artículo 6º. Funciones de los departamentos en materia de pasivos ambientales. Se establecen cuáles son las funciones que le sean delegadas a los Gobernadores por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en materia de pasivos ambientales.

Artículo 7º. Funciones de los municipios en materia de pasivos ambientales. Se establecen cuáles son las funciones para los municipios en materia de pasivos ambientales.

Artículo 8º. Registro Nacional de Pasivos Ambientales. Se crea el Registro Nacional de Pasivos Ambientales como un instrumento de manejo uniforme de la información sobre la identificación, ubicación, caracterización y estado de gestión de los pasivos ambientales en el territorio nacional.

A partir del Registro Nacional de Pasivos Ambientales se podrá contar con un inventario de los pasivos ambientales y se podrá realizar el seguimiento al estado de avance de las actividades de gestión de los mismos.

Artículo 9º. Instrumentos técnicos para la gestión de pasivos ambientales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo de un (1) año adoptará los instrumentos técnicos necesarios para la adecuada gestión de los pasivos ambientales, tales como metodologías para la identificación, caracterización y priorización de los pasivos ambientales, así como metodologías adecuadas para

la estimación de los costos ambientales derivados de un pasivo ambiental.

Artículo 10. Fuentes de financiación para la gestión de pasivos ambientales. Para la financiación de la gestión de los pasivos ambientales se disponen los siguientes mecanismos:

Fondo de Pasivos Ambientales en el Sistema Nacional de Regalías. Créase dentro del Sistema Nacional de Regalías el Fondo de Pasivos Ambientales, a través del cual se financiarán proyectos de gestión de pasivos ambientales calificados como huérfanos, prioritarios y de interés nacional, que hayan sido previamente priorizados por la Comisión Intersectorial de Pasivos Ambientales.

Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental. Adiciónese al Fondo Nacional Ambiental (Fonam) una subcuenta especial para la gestión de pasivos ambientales, a través de la cual se manejarán los recursos presupuestales que se asignen a la gestión de los pasivos ambientales, provenientes del presupuesto nacional y de recursos de cooperación internacional que tengan el carácter de no reembolsables. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta.

Artículo 11. Fondos de Cierre y abandono. Para garantizar la financiación de las actividades necesarias para realizar el plan de desmantelamiento, cierre y abandono de los proyectos, obras o actividades sujetas a licencia ambiental y la restauración ambiental de las áreas, así como para el desmantelamiento y abandono de proyectos, obras o actividades potencialmente generadoras de pasivos ambientales, el responsable del proyecto llevará en su contabilidad un registro especial denominado Fondo de Cierre y Abandono y para garantizar la disponibilidad de los recursos constituirá un encargo fiduciario o una garantía bancaria que deberá ser aceptado por la autoridad ambiental correspondiente.

Por regla general, el propietario o desarrollador del proyecto respectivo será responsable en forma solidaria y extendida por los pasivos ambientales, sin perjuicio de las obligaciones del Estado descritas en la presente ley. El Estado podrá repetir contra el responsable de los pasivos por los gastos en los que aquel incurra para diagnosticarlos y remediarlos y por los costos para el sistema de salud de atender a las personas afectadas.

Parágrafo. En un plazo de seis (6) meses posteriores a la expedición de esta ley, el Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 12. Identificación y gestión de pasivos ambientales. En los casos en los que las autoridades ambientales mencionadas en el artículo 5º de la presente ley identifiquen la existencia de un área en sospecha de tener pasivos ambientales tendrán que adelantar los estudios preliminares de riesgos y de evaluación de riesgos que sean necesarios para identificar los pasivos ambientales.

La falta de identificación de los pasivos no será excusa para adoptar de forma urgente medidas para evitar daños graves al ambiente y a la salud humana.

Conocido el pasivo ambiental, la autoridad ambiental deberá proceder a individualizar e identificar al presunto generador del mismo y a iniciar las acciones necesarias para su atención y reparación, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009.

Los estudios sobre pasivos ambientales tendrán enfoque de impactos acumulativos.

En los casos en que no se pueda identificar al responsable del pasivo ambiental, o cuando habiéndose identificado el responsable, este, de buena fe, no tiene la capacidad económica para asumir el costo de la atención del pasivo ambiental, la autoridad ambiental remitirá el caso a la Comisión Intersectorial de Pasivos Ambientales la cual declarará la configuración de un pasivo ambiental huérfano, designará la entidad del Estado que tendrá a cargo su intervención, y lo incluirá en el listado de priorización de atención de pasivos ambientales para que la autoridad correspondiente adelante el plan de implementación de las medidas de compensación del pasivo ambiental.

El o los responsables del pasivo ambiental responderán con su patrimonio; en caso de personas naturales los costos derivados de la reparación del pasivo serán objeto sucesión por causa de muerte y en caso de personas jurídicas dará lugar al levantamiento del velo corporativo.

En todo caso, el remedio efectivo de los pasivos ambientales será requisito para el desmantelamiento y cierre del proyecto respectivo. Esto será tenido en cuenta para la concesión de permisos, licencias y demás autorizaciones ambientales.

Los proyectos de desarrollo que generen pasivos ambientales de alto impacto y a perpetuidad, con costos excesivos para el Estado o la sociedad, no serán licenciados.

Parágrafo 1°. Se establece que la autoridad competente adoptará de forma diligente las medidas necesarias para identificar al responsable del pasivo ambiental.

Parágrafo 2°. Se entiende por “no tener la capacidad económica para asumir el costo de la atención del pasivo ambiental” aquellas personas de especial protección constitucional, Sisbén 1, personas que no cumplan con los requisitos para la declaración de renta, quienes se encuentren por debajo de la línea de pobreza establecida por el Dane u otra circunstancia que impida asumir la atención del pasivo ambiental sin amenazar sus derechos fundamentales.

Esta definición no será aplicable a personas jurídicas.

Artículo 13. Ajustes administrativos en las autoridades ambientales. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, se deben establecer las medidas

necesarias para realizar los ajustes administrativos y presupuestales que se requieran para implementar las disposiciones de esta ley.

Artículo 14. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

 Angélica Lozano Correa Senadora de la República Alianza Verde	 Juanita Goebertus Estrada Representante a la Cámara Alianza Verde
 Catalina Ortiz Lafinde Representante a la Cámara Alianza Verde	 Cesar Zorro Representante a la Cámara Alianza Verde
 Antanas Mockus Senador de la República Alianza Verde	 Jorge Londoño Senador de la República Alianza Verde
 Inti Raul Asprilla Representante a la Cámara Alianza Verde	 Wilmer Loal Pérez Representante a la Cámara Alianza Verde
 José Polo Senador de la República Alianza Verde	 Iván Marulanda Senador de la República Alianza Verde
 Antonio Sanguino Senador de la República Alianza Verde	 Juan Castro Senador de la República Alianza Verde
 Mauricio Andrés Toro Orjuela Representante a la Cámara Alianza Verde	 Neyla Ruiz Correa Representante a la Cámara Alianza Verde
 León Fredy Muñoz Lopera Representante a la Cámara Alianza Verde	 Iván Name Senador de la República Alianza Verde
 Sandra Ortiz Senadora de la República Alianza Verde	 Fabián Díaz Representante Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de julio de 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley Orgánica número 056 con su correspondiente Exposición de Motivos. Por las honorables Representantes *Angélica Lozano*, *Catalina Ortiz* y otros honorables Senadores y Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 057 DE 2018 CÁMARA

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

EXPOSICION DE MOTIVOS

Tabla de contenido

1. ANTECEDENTES SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES
 - 1.1 Inicios de la descentralización territorial
 - 1.2 Resultados del proceso de descentralización
 - 1.3 Creación del Sistema General de Participaciones
2. MOTIVACIÓN DEL PROYECTO DE LEY
 - 2.1 Estructura y distribución actual de los recursos del SGP
 - 2.2 Diagnóstico
 - 2.3 Objetivo del proyecto de ley
 - 2.4 Marco general de la reforma del Sistema General de Participaciones
 - a) Eficiencia en el uso de los recursos
 - b) Un sistema simple para el cierre de brechas
 - c) Competencias claras en los tres niveles de Gobierno
 - d) Transparencia en el uso de los recursos
3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY
 - 3.1 Educación
 - a) De las asignaciones y los costos reales
 - b) De la contratación
 - c) De las deudas laborales
 - d) De la calidad
 - e) Del Programa de Alimentación Escolar
 - 3.2 Salud
 - a) Del aseguramiento en Salud del Régimen Subsidiado y No Subsidiado
 - b) De los recursos de prestación de servicios en lo no cubierto con subsidio a la demanda
 - c) De los aportes patronales
 - d) Del fortalecimiento de las Empresas Sociales del Estado (ESE)
 - e) Del componente de salud pública
 - f) Distribución de recursos
 - 3.3 Agua Potable
 - a) De la eliminación de la certificación
 - b) Del pago de los subsidios
 - c) Del giro directo
 - d) De la optimización de la inversión
 - e) Del superávit de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos
 - f) De la autorización para financiar soluciones alternativas
 - 3.4 Participación de Propósito General
 - 3.5. Asignación Especial para los Municipios Riberienseño del Magdalena

3.6 Asignación Especial para Resguardos Indígenas

3.7 Estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos

Bibliografía

1. ANTECEDENTES SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

1.1 Inicios de la descentralización territorial

En la última mitad del siglo XX, especialmente en las dos décadas finales, un buen número de países de Latinoamérica cambió el modelo de Estado centralizado, como alternativa para atender con eficiencia las demandas de la población, y adoptó la descentralización territorial, mediante la cual transfirió competencias y recursos desde el Gobierno central hacia los niveles de gobierno subnacionales.

Colombia se encuentra dentro del grupo de países que implementó la descentralización territorial. De hecho, la adopción de este sistema coincidió con el cambio de modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones¹ a internacionalización de la economía, este último fundado en un Estado que además de operar como regulador y cumplir las funciones de asignación y redistribución, actúa como un agente más en el mercado.

En Colombia la descentralización recayó sobre tres aspectos básicos: (i) político, (ii) administrativo y (iii) fiscal. El primero encontró forma en 1986, cuando se expidió el Acto Legislativo número 01, mediante el cual nació la figura de la elección popular de alcaldes, que además, se consolidó con la Constitución de 1991, cuando se introdujo la elección popular de gobernadores, y con la Ley 134 de 1993², que estableció los mecanismos de participación ciudadana (revocatoria del mandato, referendo, plebiscito, cabildo abierto y voto programático).

Por su parte, la descentralización administrativa apuntó a (i) profundizar la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración, siguiendo el criterio de asignación y provisión de bienes públicos a cargo de los municipios y distritos; (ii) fortalecer el seguimiento y control a los departamentos; y (iii) definir y diseñar políticas y estrategias a cargo del Gobierno central.

En cuanto a la descentralización fiscal, el Estado propendió por garantizar a las entidades territoriales un mínimo de recursos para la debida

¹ El gran impulso a la descentralización en Colombia data de los años ochenta.

² “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”.

atención de sus nuevas competencias. En línea con lo anterior, el propósito era aumentar las transferencias del nivel central, redistribuyendo recursos y creando nuevos sectores para el desarrollo local.

Respecto a las transferencias establecidas en la Constitución de 1991, se definieron dos tipos: (i) el situado fiscal, cuyos destinatarios eran los departamentos y distritos, y (ii) la participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN). Así, el artículo 356 ordenó que los recursos transferidos a los departamentos, distritos y municipios se destinaran a financiar los servicios a su cargo, dándoles prioridad a la salud y a la educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación y la ampliación de cobertura. En este sentido, sentó dos criterios de distribución: a) para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad; y b) para otros sectores: población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

Por su parte, en el artículo 357 se estableció que la participación de los municipios en los ICN se distribuiría de acuerdo con los siguientes parámetros: 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y al nivel relativo de pobreza de la población de cada municipio, y 40% en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa, el progreso en la calidad de vida y la población menor a cincuenta mil habitantes. Adicionalmente, la norma ordenó que la participación de los municipios fuera igual al 14% de los ICN en 1993, y que se incrementara en un punto porcentual cada año hasta alcanzar 22% en el año 2000.

Posteriormente, se expidió la Ley 60 de 1993³, mediante la cual se reglamentó la Constitución y donde se estableció que la participación del situado fiscal en los ICN sería 23% en 1994, 23,5% en 1995 y 24,5% entre 1996 y 2001. Además, señaló que el 5% de las participaciones municipales se destinarían a municipios de menos de 50.000 habitantes y el 1,5% a los municipios ribereños del río Magdalena. El 93,5% restante se distribuiría así: 40% en relación con el número de habitantes con NBI del municipio, 20% en relación con el grado de pobreza relativa, 22% en proporción a la población y 18% por partes iguales según indicadores de eficiencia fiscal y

administrativa, y el progreso en la calidad de vida en el municipio.

Del situado fiscal estaba previsto que se destinara entre los departamentos al menos 60% a educación, 20% a salud y 20% a educación o salud, dependiendo de las metas de cobertura y las fuentes de financiación. A su turno, las participaciones municipales se destinarían 30% a educación, 25% a salud, 20% a agua potable y saneamiento básico, 20% a libre inversión y 5% a educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre.

1.2 Resultados del proceso de descentralización

Las normas sobre descentralización generaron expectativas en diversos sectores del país, frente al papel que en adelante cumplirían los diferentes niveles del Estado. De hecho, muchos consideraron que:

“La descentralización del Estado colombiano fue uno de los cambios políticos más importantes en la segunda mitad del siglo pasado, comparable solamente con la reforma constitucional de 1936, la firma del pacto frentenacionalista en 1957 o la expedición de la nueva Carta Política en 1991”⁴.

Sin embargo, no ha sido fácil compatibilizar la entrega de recursos desde el Gobierno nacional a los territorios con la obligación de avanzar progresivamente hacia la cobertura de bienes y servicios públicos de calidad a una población creciente. Entre otras razones, la dificultad se explica porque las entidades territoriales han asumido que las únicas fuentes disponibles para financiar la educación y la salud en Colombia son los recursos del Sistema General de Participaciones y las rentas cedidas con destinación específica; en contados casos, los departamentos, distritos y municipios financian estos sectores con el ahorro propio logrado en el marco de la aplicación de las normas de responsabilidad fiscal territorial.

Aunado a lo anterior, es preciso resaltar la resistencia que han demostrado las administraciones para adecuarse eficientemente a su papel en los modelos de prestación, así como la baja capacidad de gestión relativa de algunas entidades territoriales, generada en buena medida por la disparidad de sus niveles de desarrollo económico, situación fiscal y dotaciones de recursos iniciales.

³ “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

⁴ Red de Iniciativas sobre Gobernabilidad, Democracia y Desarrollo Territorial. “La Descentralización: Una Apuesta Política de Futuro Colombia”. En el Seminario 20 años de Descentralización en Colombia. Presente y Futuro.

Finalmente, dado que la cesión de recursos y responsabilidades no estuvo acompañada de un esquema claro de control institucional, en particular en temas relacionados con el resultado fiscal, el endeudamiento y la calidad del gasto, las fallas en el proceso de descentralización se hicieron evidentes durante el último periodo del siglo XX.

El análisis sobre el particular fue realizado en su momento por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien se pronunció en los siguientes términos:

“El proceso de descentralización puesto en marcha en Colombia entre 1991 y 1999 se alejó de los principios antes mencionados; se aceleró la cesión de competencias y recursos a las regiones, al margen de una adecuada regulación estatal en materia fiscal. Como resultado, se gestó y desarrolló una crisis fiscal territorial que a finales del milenio pasado llevó al Estado a adoptar correctivos institucionales de carácter estructural en materia de disciplina y responsabilidad fiscal”⁵.

Así las cosas, la ausencia de regulación en materia de sostenibilidad financiera precipitó la crisis del modelo de descentralización. Sin parámetros de responsabilidad fiscal se vulneró la confianza nacional e internacional en la capacidad de los gobiernos regionales y locales para honrar sus compromisos financieros y asegurar la suficiente provisión de los bienes y servicios que demanda el funcionamiento de las economías regionales.

Con el fin de conjurar la anterior situación, se expidieron una serie de normas encaminadas a lograr la transformación fiscal territorial, que ratificarían un modelo de descentralización con responsabilidad fiscal, así, por ejemplo: (i) la Ley 358 de 1997⁶, conocida popularmente como la “Ley de los semáforos”, se orientó a regular el endeudamiento territorial; (ii) las Leyes 549⁷ y 550 de 1999⁸ buscaron fortalecer el ahorro para dar sostenibilidad al pago de las pensiones territoriales y entregar una herramienta

para el saneamiento estructural de los pasivos territoriales; (iii) la Ley 617 de 2000⁹ estableció una serie de disposiciones tendientes a fortalecer la descentralización y a racionalizar el gasto público; y (iv) la Ley 819 de 2003¹⁰ dotó a las entidades territoriales de herramientas normativas de responsabilidad y planificación fiscal para el mediano plazo. Este marco, aplicado en conjunto normativo, conforma la estructura actual sobre la que descansa la sostenibilidad de las finanzas públicas territoriales, que hoy gozan de una buena dinámica fiscal.

1.3 Creación del Sistema General de Participaciones

En este contexto de crisis, Colombia inició la tarea de modificar la fórmula de las transferencias intergubernamentales con el objetivo de reorientar el modelo ineficiente e inestable que estaba vigente hasta entonces. De este modo, mediante la expedición del Acto Legislativo 01 de 2001¹¹ y de la Ley 715 de 2001¹² surgió el Sistema General de Participaciones (SGP), que se convirtió en un fondo único de recursos con destinación específica y reemplazó el antiguo sistema de transferencias (situado fiscal de los departamentos y las participaciones municipales). Bajo este nuevo marco, se establecieron criterios de distribución del SGP descontando previamente un 4% del total de recursos, para destinarlo principalmente al Fondo Nacional de Pensiones de la Entidades Territoriales (Fonpet) y a otras asignaciones especiales. El saldo se distribuyó en educación (58,5%), salud (24,5%), agua potable y otros sectores denominados propósito general (17%), en función del mejoramiento de cobertura de los servicios y de las condiciones de calidad en la prestación de los servicios.

Los recursos del SGP para el año 2001 fueron la suma del situado fiscal y las participaciones municipales del año anterior. A partir del Acto Legislativo 01 de 2001, el SGP entre el año 2002 y 2005 creció en un porcentaje igual a la tasa de inflación causada más 2 puntos porcentuales por año, y entre 2006 y 2008 al 2,5% real.

⁵ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. “10 Años de Transformación Fiscal Territorial en Colombia 1998-2008”. Bogotá, 2009.

⁶ “Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento”.

⁷ “Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional”.

⁸ “Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley”.

⁹ “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

¹⁰ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

¹¹ “Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política”.

¹² “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

Posteriormente, mediante el Acto Legislativo 04 de 2007¹³ y la Ley 1176 de 2007¹⁴ se realizaron algunas modificaciones al SGP, entre las cuales se destaca la creación de la participación para agua potable y saneamiento básico, equivalente al 5,4%, por lo que la participación para propósito general bajó a 11,6%. Asimismo, se dispuso que en los años 2008 y 2009 el SGP se incrementaría a una tasa de crecimiento real de 4%, para 2010 del 3,5%, y entre 2011 y 2016 al 3% real. Adicionalmente, se otorgaron de manera transitoria unos recursos adicionales para el sector educación, y para primera infancia cuando la economía colombiana creciera por encima del 4%.

Superada la crisis fiscal de finales del siglo XX, se implementaron regímenes transitorios para el funcionamiento del sistema de transferencias intergubernamental. Concretamente, en 2016 terminó el régimen transitorio del Acto Legislativo 04 de 2007, el cual estaba basado en incrementos acordes a la inflación más un porcentaje adicional. Por su parte, la regla de crecimiento del SGP a partir de 2017, tal y como lo establece la Constitución Política, se ató a la variación promedio de los últimos cuatro años de los Ingresos Corrientes de la Nación; de esta forma se ajustó el incremento de las transferencias al ciclo económico de mediano plazo.

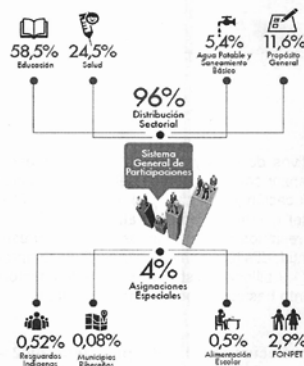
Por último, a través del Decreto ley 028 de 2008¹⁵ se implementó la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control (EMSC) integral al gasto que ejecutan las entidades territoriales con los recursos del SGP. Las medidas de la EMSC son múltiples y presentan una gradualidad que pasa de la prevención a la corrección. En este sentido, la medida más fuerte que contiene la EMSC es la asunción de competencias hasta por cinco años, por un nivel superior (el departamento o la Nación), y que tiene por efecto la pérdida temporal de la administración de los recursos y de la competencia sectorial hasta que se logre la estabilización o el mejoramiento de la prestación del servicio, de manera alineada con el fortalecimiento institucional de la entidad territorial.

2. MOTIVACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

2.1 Estructura y distribución actual de los recursos del SGP

Como punto de partida resulta pertinente exponer la estructura actual de distribución de los recursos del SGP (Gráfica 1):

Gráfica 1: Estructura distribución de recursos SGP actual

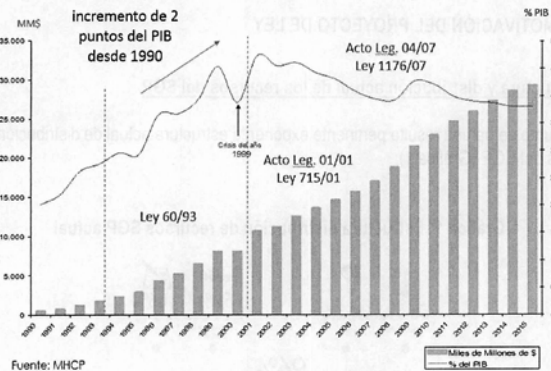


Fuente: Guía para la ejecución, monitoreo, seguimiento y control a los recursos del Sistema General de Participaciones (MHCP, 2015)

Por su parte, la Gráfica 2 da cuenta del incremento en términos reales de las transferencias a los gobiernos subnacionales. Entre 1994 y 2000 el monto total de transferencias creció al 5,6% real anual, comprometiendo la sostenibilidad fiscal del Gobierno nacional. En contraste, entre 2000 y 2015 el monto del sistema de transferencias creció al 5,2% real anual, con la característica particular de no comprometer la sostenibilidad fiscal y financiera del Gobierno nacional. Esto significa que la estabilidad macroeconómica del Sistema es compatible con un incremento real en los recursos dirigidos hacia los gobiernos subnacionales, a pesar de los eventuales cambios que caracterizan a los ciclos económicos.

En efecto, las transferencias para el año 2002 alcanzaron un pico de 4,9% del PIB. Las reformas de estabilización fiscal redujeron esta carga, posicionando el monto de transferencias en 3,8% del PIB para 2015. De esta forma, se contuvieron los riesgos de desequilibrio macroeconómico presentes en la crisis de finales del siglo XX.

Gráfica 2: Transferencias reales a gobiernos subnacionales (nivel y % del PIB)



Fuente: MHCP, DNP, DANE

En la exposición de motivos de la Ley 1176 de 2007 se presentaron las metas que el Gobierno se propuso alcanzar con los recursos del SGP, entre las cuales se incluyeron: (i) cobertura universal en educación y salud; y (ii) cobertura del 92,6% en agua potable, 87,2% en alcantarillado, 30% del caudal de aguas tratadas y 100% de los municipios con la disposición adecuada de residuos sólidos urbanos. Para lograr estos objetivos, el Gobierno nacional transfirió a las entidades territoriales en el periodo comprendido entre 2002 y 2017 (Tabla 1) un total de \$471,9 billones, distribuidos entre los sectores de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, propósito general y otros.

¹³ “Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política”.

¹⁴ “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

¹⁵ “Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones”.

**Tabla 1: Recursos del SGP apropiados 2002 – 2017
(billones de pesos de 2017)**

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Educación	\$ 12,03	\$ 13,23	\$ 13,78	\$ 14,14	\$ 14,47	\$ 14,76	\$ 15,04	\$ 17,01	\$ 17,90	\$ 18,15	\$ 18,36	\$ 19,32	\$ 19,34	\$ 19,10	\$ 19,64	\$ 20,83	\$ 267,1
Salud	\$ 5,04	\$ 5,54	\$ 5,77	\$ 5,92	\$ 6,06	\$ 6,18	\$ 6,18	\$ 6,79	\$ 7,10	\$ 7,16	\$ 7,43	\$ 7,81	\$ 7,83	\$ 7,73	\$ 7,94	\$ 8,52	\$ 109,0
Propósito General	\$ 3,50	\$ 3,85	\$ 4,00	\$ 4,11	\$ 4,21	\$ 4,29	\$ 3,03	\$ 3,21	\$ 3,36	\$ 3,39	\$ 3,52	\$ 3,70	\$ 3,71	\$ 3,66	\$ 3,76	\$ 4,04	\$ 59,3
Agua	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 1,26	\$ 1,50	\$ 1,56	\$ 1,58	\$ 1,64	\$ 1,72	\$ 1,73	\$ 1,70	\$ 1,75	\$ 1,88	\$ 16,3
Fonpet	\$ 0,62	\$ 0,68	\$ 0,71	\$ 0,73	\$ 0,75	\$ 0,76	\$ 0,76	\$ 0,84	\$ 0,88	\$ 0,88	\$ 0,92	\$ 0,96	\$ 0,97	\$ 0,95	\$ 0,98	\$ 0,72	\$ 13,1
Indígenas	\$ 0,11	\$ 0,12	\$ 0,13	\$ 0,13	\$ 0,13	\$ 0,14	\$ 0,14	\$ 0,15	\$ 0,16	\$ 0,16	\$ 0,16	\$ 0,17	\$ 0,17	\$ 0,17	\$ 0,18	\$ 0,19	\$ 2,4
Ribereños Magdalena	\$ 0,11	\$ 0,12	\$ 0,12	\$ 0,13	\$ 0,13	\$ 0,02	\$ 0,02	\$ 0,02	\$ 0,02	\$ 0,02	\$ 0,03	\$ 0,03	\$ 0,03	\$ 0,03	\$ 0,03	\$ 0,03	\$ 0,9
PAE	\$ 0,06	\$ 0,07	\$ 0,07	\$ 0,08	\$ 0,08	\$ 0,09	\$ 0,10	\$ 0,11	\$ 0,11	\$ 0,12	\$ 0,13	\$ 0,14	\$ 0,14	\$ 0,15	\$ 0,17	\$ 0,18	\$ 1,8
Primera Infancia	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,38	\$ 0,49	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,08	\$ 0,52	\$ 0,00	\$ 0,19	\$ 0,17	\$ 0,15	\$ 2,0
Total	\$ 21,5	\$ 23,6	\$ 24,6	\$ 25,2	\$ 25,8	\$ 26,2	\$ 26,9	\$ 30,1	\$ 31,1	\$ 31,5	\$ 32,3	\$ 34,4	\$ 33,9	\$ 33,7	\$ 34,6	\$ 36,5	\$ 471,9

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Datos 13 de marzo de 2018; Deflactor IPC: Dirección de Política Macroeconómica

2.2 Diagnóstico

En los últimos 15 años, parte de los objetivos propuestos fueron alcanzados; sin embargo, aún existen retos frente a la prestación de servicios en los diferentes sectores. En términos generales, el Sistema General de Participaciones ha mostrado ser un instrumento de ampliación de la cobertura en servicios públicos básicos, un seguro macroeconómico de la prestación de servicios en los gobiernos subnacionales y un igualador de capacidades fiscales entre las entidades territoriales. No obstante, bajo la perspectiva de diversos actores y a partir de la evaluación inherente del sistema de transferencias intergubernamentales, se ha identificado la necesidad de continuar mejorando la prestación de bienes y servicios públicos en los niveles subnacionales de Gobierno y lograr eficiencias en el uso de los recursos disponibles.

El diagnóstico del sistema actual se resume en dos pilares centrales y complementarios:

1. La necesidad de transformar un sistema enfocado en la cobertura, en un sistema que además se preocupe por la calidad de la prestación y, una mayor transparencia y eficiencia de los servicios públicos financiados con los recursos del SGP; y
2. La necesidad de ajustar los criterios de asignación y distribución de las participaciones, cuya complejidad dificulta la planeación, ejecución y control de los recursos transferidos por el Gobierno nacional.

Aunado a lo anterior, resulta pertinente indicar que las propuestas de reforma al Sistema General de Participaciones de este proyecto de ley están alineadas con (i) los diagnósticos realizados por los organismos multilaterales financieros, universidades e instituciones y centros de investigación nacionales¹⁶, (ii) las inquietudes planteadas por actores de los diversos sectores, los gobernadores y alcaldes; (iii) las tendencias de reforma en los países desarrollados que han

¹⁶ Ver en la bibliografía citada los documentos técnicos consultados y analizados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Ministerios Sectoriales, Econometría Consultores, Fedesarrollo, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, OCDE, RINDE, y analistas académicos.

logrado mejores resultados en la prestación de servicios públicos a la población, tanto en equidad como en eficiencia, y (iv) las propuestas de los ministerios sectoriales y del Departamento Nacional de Planeación.

Asimismo, es relevante anotar que el diagnóstico aquí presentado también es producto de la aplicación de la Estrategia de Monitoreo Seguimiento y Control del SGP, coordinada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Salud y Protección Social y todas las entidades con competencias sectoriales relacionadas con la fuente de recursos del SGP que hacen parte integral de la Estrategia.

2.3 Objetivo del proyecto de ley

En términos generales, el proyecto de ley tiene como objetivo reformar el Sistema General de Participaciones con el fin de: (i) generar mayor eficiencia y transparencia en el uso de los recursos para asegurar la inversión social de los territorios en el largo plazo, creando los mecanismos necesarios para que estos lleguen a los usuarios finales, (ii) fomentar el cierre de brechas entre la zona urbana y rural; (iii) establecer competencias claras en los tres niveles de Gobierno (nacional, departamental y municipal); y (iv) proveer los servicios públicos en la cantidad y con la calidad que realmente se necesitan bajo criterios de responsabilidad y sostenibilidad fiscal.

2.4 Marco general de la reforma del Sistema General de Participaciones

a) Eficiencia en el uso de los recursos

Con el propósito de lograr eficiencia en el uso de los recursos, se hará una recomposición al interior de las bolsas que componen el Sistema General de Participaciones para que se dirijan a sectores estratégicos. Por esta razón, los recursos de la asignación especial para el Fonpet se ven disminuidos y son trasladados a: (i) incrementar la participación de educación, e (ii) incrementar la participación de la asignación especial de los resguardos indígenas de 0,52% a 1%, lo anterior como resultado de los compromisos adquiridos por el Gobierno nacional con los pueblos indígenas.

b) Un sistema simple para el cierre de brechas

Hoy el sistema de asignación de los recursos del SGP es complejo debido al gran número de criterios para determinar los montos a asignar (42)¹⁷. Esto no sólo complica el proceso de asignación, sino el monitoreo y seguimiento de su utilización¹⁸. En este sentido, uno de los objetivos de la reforma es la simplificación de los criterios de asignación, de modo que se torne más fácil de comprender, implementar y evaluar el Sistema.

Así mismo, teniendo en cuenta el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018, donde se evidenció que la deficiencia en la provisión de bienes y servicios sectoriales es una de las limitantes estructurales del dinamismo económico en las zonas rurales¹⁹, es necesario incluir criterios que favorezcan el cierre de brechas, como lo es el índice de ruralidad.

De esta manera, resulta importante mencionar que la incorporación del índice de ruralidad es una herramienta para fortalecer y acelerar el cierre de brechas entre el campo y la ciudad en la mayoría de las variables de desarrollo; dado que en la actualidad no se han generado cambios significativos en el bienestar de la población²⁰, especialmente en zonas rurales. Siendo así, una reforma al SGP debe incorporar elementos de diferenciación entre lo urbano y lo rural, para convertirse en soporte de la reducción de brechas no sólo interregional, sino entre las zonas urbanas y las rurales del país.

c) Competencias claras en los tres niveles de Gobierno.

En materia de competencias y en línea con el diagnóstico del PND 2014 - 2018, es posible afirmar que no todas las competencias subnacionales tienen una fuente cierta de financiación^{21,22}. En este sentido, este proyecto

de ley actualiza y articula las competencias con la respectiva fuente de financiamiento, de manera consistente con los cambios que han sufrido los modelos de prestación que financia el Sistema General de Participaciones. De este modo, cada actor del nivel subnacional dentro del SGP tendrá claridad de sus competencias, responsabilidades y servicios a cargo, además, se evitará que haya una doble provisión que genere incentivos perversos al fortalecimiento de la autonomía territorial²³.

En la misma línea, con el objetivo de dar una mayor claridad en la estructura de competencias y de generar una coordinación del gasto público más eficiente, distintos análisis coinciden en la necesidad de fortalecer al departamento como la entidad territorial que pueda mejorar la gestión de recursos del SGP, aprovechando las economías de escala y la visión supramunicipal²⁴.

Este nivel intermedio de Gobierno se ve fortalecido en la propuesta aquí presentada, dado que se otorgan competencias precisas en materia de diseño, coordinación, apoyo institucional, y monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGP que ejecutan los municipios no certificados en los diversos sectores. Igualmente, donde hay competencias de los dos niveles subnacionales (departamentos, distritos y municipios) se propende por la coordinación en el uso de los recursos bajo las directrices de las gobernaciones, particularmente, en lo que se relaciona con la prestación de servicios públicos como educación con calidad, alimentación escolar y salud pública.

d) Transparencia en el uso de los recursos

En materia de transparencia, el proyecto de ley extiende el uso de las cuentas maestras a todos los sectores y subcomponentes. La ventaja de este producto financiero es que se garantiza la trazabilidad de los recursos, en la medida en que solo se pueden realizar operaciones electrónicas y con beneficiarios previamente inscritos e identificados.

Esta propuesta se alinea con el diagnóstico presentado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Además, pretende lograr una mayor seguridad en la administración de los recursos públicos y generar mecanismos más eficientes de monitoreo, seguimiento y control al uso de los mismos, dado que incorpora a los establecimientos bancarios vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia como los socios ideales que, además del reporte periódico de información

¹⁷ ID. (2015). Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales. Washington D.C.: World Bank - Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁸ Zapata, J. G., & Concha, T. (2014). II. La distribución de las transferencias en Colombia, ¿mejora a lo largo del tiempo? Bogotá: CIDER Universidad de los Andes.

¹⁹ El diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano realizado por la Misión para la Transformación del Campo en 2014, presenta un contexto nacional de grandes desequilibrios y brechas entre regiones rurales. Los principales problemas de la ruralidad colombiana consisten en una mayor incidencia de la pobreza medida tanto por ingresos como multidimensional, menores coberturas en salud, educación y servicios públicos producto de los altos costos producto de la dispersión.

²⁰ Según la Misión Rural, la pobreza en municipios rurales y rurales dispersos se encuentra en 74,9% y 80,8%, mientras que en ciudades y aglomeraciones y ciudades de desarrollo intermedio se encuentra en 36,4% y 66%.

²¹ El PND 2014-2018 define los lineamientos para la implementación del Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas.

²² Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, J. (2014). Contexto Histórico y evolución del SGP en Colombia. Documentos de trabajo sobre Economía Regional.

²³ Maldonado, A. (2016). Reformas al Sistema general de Participaciones y su relación con un eventual escenario de posconflicto. En KAS, Diseños institucionales para la gestión de la paz (págs. 101 - 120). Fundación Konrad Adenauer Colombia.

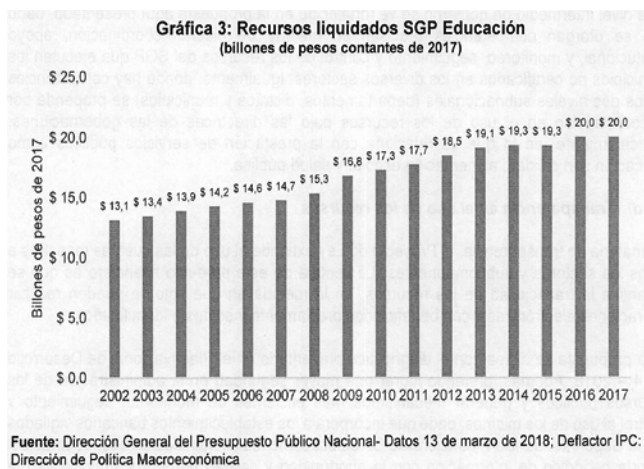
²⁴ BID. (2015). Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales. Washington D.C.: World Bank - Banco Interamericano de Desarrollo. Blöchliger, H., & Kim, J. (2016). Fiscal Federalism 2016 Making Decentralisation Work. OCDE.

con la oportunidad y calidad requerida, imposibiliten la realización de transacciones en efectivo o a través de cheques de gerencia.

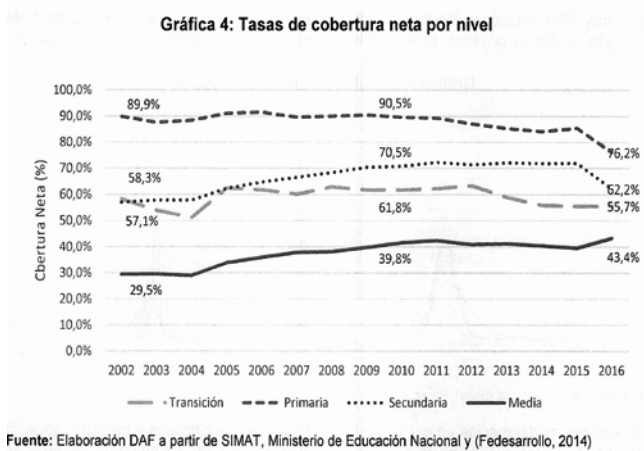
3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

3.1 Educación

A partir de la creación del SGP, las transferencias gubernamentales se establecieron como la principal fuente de financiación del sector (\$267,3 billones entre 2002 y 2017) y los recursos destinados a educación han presentado una tendencia creciente constante (gráfica 3). La financiación de los gastos educativos ha permitido que las entidades territoriales aseguren un volumen de ingresos con un crecimiento real estable que no estuviera sujeto a los ciclos económicos. De este modo, los recursos para el sector aumentaron 55,5% real entre 2002 y 2017²⁵.



Gracias a estos recursos se han generado avances significativos en el sector, sin embargo, la evidencia muestra que aún existen grandes desafíos frente al ingreso y permanencia de los niños y adolescentes en los distintos niveles educativos. En el caso particular de la cobertura en los niveles básico y media, los datos del Ministerio de Educación Nacional (gráfica 4) revelan que entre 2002 y 2016 la tasa de cobertura neta en educación secundaria aumentó en 5,1 puntos porcentuales y la cobertura en educación media incrementó en 14,0 puntos porcentuales. No obstante, en niveles las coberturas siguen siendo bajas: 62,2% para secundaria y 43,4% para media.

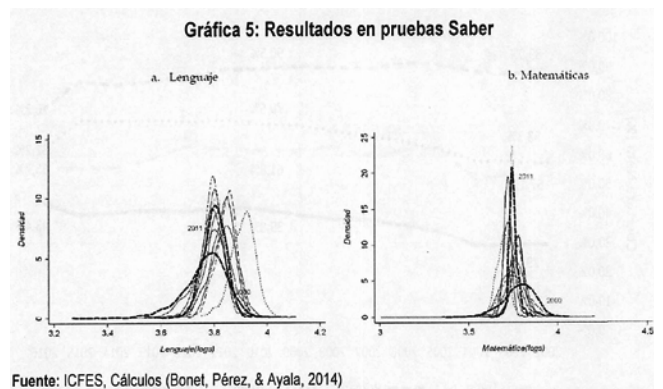


²⁵ Fedesarrollo. (2014). La educación básica y media en Colombia: retos en equidad y calidad. Bogotá.

Por su parte, los resultados obtenidos en educación primaria muestran una caída cercana a 14 puntos porcentuales en la cobertura nacional, pasando de 90% en 2002 a 76% en 2016. Con respecto al grado de transición, a pesar del aumento de 5 puntos porcentuales en la cobertura hasta 2012, en los siguientes cuatro años el acceso se redujo en 7,7 puntos porcentuales; así para 2016 solo el 56% de los niños y niñas menores de 5 años contaban con acceso a este servicio, cifra inferior al 84% en promedio de los países pertenecientes a la OCDE.

No obstante, “escolarización no es lo mismo que aprendizaje” (Banco Mundial, 2018), es decir, cobertura no implica calidad. La Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017) identificó a partir del análisis de los resultados en las pruebas estandarizadas que el crecimiento de la cobertura no ha sido acompañado de mejoras en la calidad; y recomienda la estandarización de las condiciones de la prestación del servicio a mediano plazo. En consecuencia, los avances en materia de cobertura no han generado cambios estructurales en formación de capital humano que promuevan las oportunidades económicas y la movilidad social, particularmente a la población vulnerable.

En Colombia, diversos estudios demuestran que la calidad educativa sigue siendo, junto con la reducción en las brechas de acceso, la problemática más importante para el sector, y por lo tanto su principal reto a futuro. Los cálculos del Icfes²⁶ muestran que los puntajes promedio en los resultados en lenguaje y matemáticas de las pruebas Saber 11 se han mantenido constantes desde el año 2000 (gráfica 5). Por otro lado, en los resultados del país en las pruebas PISA no se evidencian mejoras en matemáticas ni en ciencias sociales, y solo una leve mejora en lectura. En matemáticas, por ejemplo, los estudiantes están, en promedio, atrasados más de tres años con respecto a los estudiantes de la OCDE²⁷. Las pruebas PISA también evidencian diferencias entre el desempeño de los estudiantes de colegios públicos y privados, zonas rurales y urbanas, y entre estratos socioeconómicos²⁸.



²⁶ ICFES (2014). Cálculos Bonet, Pérez & Ayala.

²⁷ OCDE. (2016). La educación en Colombia. París.

²⁸ Fedesarrollo. (2014). La educación básica y media en Colombia: retos en equidad y calidad. Bogotá.

Al analizar las diferencias en calidad entre los municipios certificados y no certificados, la evidencia sugiere que los primeros tienen un mejor desempeño, sin embargo, las brechas en los resultados se pueden explicar debido a que las entidades certificadas tienen características distintas que les permite tener una gestión más eficiente (desarrollo social, económico, mayor nivel de ingreso, fortaleza institucional, entre otros) y por lo tanto, su desempeño no está explícitamente relacionado con la administración directa de los recursos del SGP en educación (Galvis, 2014). Sin perjuicio de lo anterior, la desatención por parte de los departamentos y de la desarticulación en el gasto de los recursos de calidad, generado principalmente por heterogeneidad institucional y por dificultades en el manejar del sector en zonas alejadas geográficamente de las capitales, también han contribuido al rezago de calidad. De esta forma, los retos a futuro estarán concentrados en:

- (i) Ampliar la cobertura; (ii) avanzar en la calidad educativa. Esto último requerirá mejorar las eficiencias en la planeación de la planta, reducir la contratación y la existencia de la corresponsabilidad de los territorios en el apalancamiento de los gastos e inversiones en el sector.

a) **De las asignaciones y los costos reales**

En materia del costo de servicio educativo, ni la Ley 60 de 1993, que asignó recursos con base en el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, el ingreso per cápita territorial y la densidad poblacional, ni la Ley 715 de 2001 que asignó por capitación (por niño atendido)²⁹, reconocieron que el costo de la nómina es fijo y no depende de la densidad poblacional o indicadores de pobreza. Apenas en 2011 se estableció una metodología para definir las tipologías y en 2014 se incorporaron variables directamente relacionadas con el costo de la nómina, tales como: la participación de docentes en el total nacional; docentes en escalafón alto y docentes que laboran en zonas de difícil acceso.

Además, aunque la fórmula para la definición de las tipologías contempla indicadores de matrícula (cobertura neta), su cálculo presenta un rezago de dos años, incumpliendo lo dispuesto en la Ley 715 de 2001³⁰. Este fenómeno se agrava con el hecho de que los reportes por parte de las entidades territoriales sobre la planta

docente y la matrícula atendida son inoportunos e inconsistentes, generando distorsiones en los cálculos del costo.

Estas distorsiones se intentaron corregir con la creación del “complemento de planta”³¹ en la asignación. Dicha figura se ha utilizado en algunos años en el 85% de las entidades certificadas en educación (2013)³², lo que ha implicado un desgaste operativo para la nación.

Adicionalmente, esta medida, ha tenido dos efectos adversos. El primero es la generación de desequilibrios entre los ingresos y los gastos de las entidades territoriales que resultan en déficits y superávits recurrentes al finalizar el periodo³³. Segundo, se ha fomentado la ineficiencia en la administración de la planta de personal³⁴ en el territorio nacional, lo que ha generado (i) costos fiscales, por no existir los incentivos ni controles suficientes para que las entidades territoriales administren su planta docente, ya que no realizan los traslados necesarios tanto al interior como entre entidades territoriales; y (ii) contrataciones innecesarias con terceros para la prestación del servicio educativo.

De hecho, en el desarrollo de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP - educación, se ha detectado la concentración de docentes en cascos urbanos, docentes sin asignación académica u otras situaciones administrativas sin resolver, como las amenazas criminales, problemas de salud y permisos sindicales que impiden que los docentes ejerzan sus funciones donde son requeridas³⁵. Esta situación produce un doble costo al sistema: la existencia de entidades donde la capacidad del recurso humano está subutilizada³⁶, y al mismo

³¹ El cual cuenta con los mismos problemas de información que el cálculo de las tipologías.

³² Sin contar que en la misma vigencia se han girado recursos por “complemento de planta” por más de una vez (dos en 2013, tres en 2011, y cuatro veces en 2010 y 2012).

³³ Por ejemplo, al departamento del Huila le asignaron complemento de \$16.273 millones en 2012 y constituyó un superávit de \$26.497 millones al cierre de dicha vigencia. Luego en 2013, nuevamente le asignaron complemento por población atendida por \$21.281 millones y su superávit se incrementó a \$42.834 millones.

³⁴ DAF. (2015). Diagnóstico del Sistema Actual de Transferencias para el Sector Educación y Ajustes Propuestos. Bogotá D. C.: Dirección General de Apoyo Fiscal - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

³⁵ DAF. (2015). Diagnóstico del Sistema Actual de Transferencias para el Sector Educación y Ajustes Propuestos. Bogotá D. C.: Dirección General de Apoyo Fiscal - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

³⁶ Un ejemplo interesante de esta situación, se evidenció en el departamento del Putumayo. Antes de adoptar la medida correctiva de asunción de las competencias en el sector por parte de la nación en el marco de la estrategia de monitoreo.

²⁹ Teniendo en cuenta las condiciones para la prestación del servicio, enfocándose en costos de personal y los asociados a calidad educativa.

³⁰ En 2011 el cálculo de tipologías se basó en la matrícula final de 2009, continuando con este desfase hasta la actualidad.

Por lo tanto, los recursos asignados para población atendida no se basan en la matrícula del año anterior, conforme lo establece la Ley 715 de 2001.

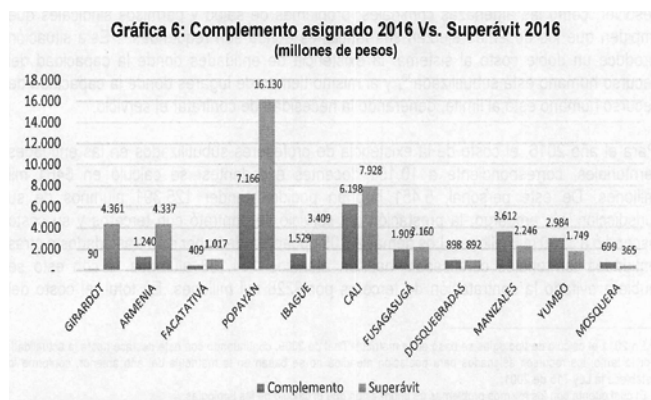
tiempo de lugares donde la capacidad de recurso humano está al límite, generando la necesidad de contratar el servicio.

Para el año 2016, el costo de la existencia de profesores subutilizados en las entidades territoriales, correspondiente a 10.156 docentes excedentes, se calculó en \$461 mil millones. De este personal, 5.451 habrían podido atender 125.391 alumnos de su jurisdicción, sin embargo, la prestación del servicio se contrató con terceros y su costo ascendió a \$250 mil millones. Los demás 4.705 docentes, de haber sido trasladados a otras entidades territoriales certificadas, habrían atendido 114.153 alumnos, y con esto se hubiera evitado la contratación de terceros por \$228 mil millones. En total, el costo del desequilibrio entre plantas docentes y matrículas (sumado al no control de la capacidad instalada) fue de \$938 mil millones³⁷.

Por otra parte, resulta importante tener en cuenta que el Ministerio de Educación Nacional, a partir de la vigencia de 2015, cambió la metodología para distribuir y asignar los recursos destinados a la prestación del servicio en cada entidad certificada. Esto con el objetivo de acercar los recursos asignados a los costos de la prestación del servicio, de tal forma que se logren reducir los saldos sin ejecutar. No obstante, las entidades territoriales que han participado en la construcción de la propuesta, han manifestado inequidades frente a la tipología, aun siendo muy similares en cifras y desempeño, como, por ejemplo, Cali y Barranquilla.

Como resultado de este ajuste metodológico, el monto de recursos del sector sin ejecutar bajó de \$1 billón en 2014 a \$518 mil millones en 2015 y a \$387 mil millones³⁸ al cierre de 2016. Sin embargo, persisten debilidades en el proceso de asignación del complemento de población atendida por parte del Ministerio de Educación Nacional, el cual se gira a las entidades territoriales certificadas con el fin de garantizar la completa financiación de sus plantas de personal docente.

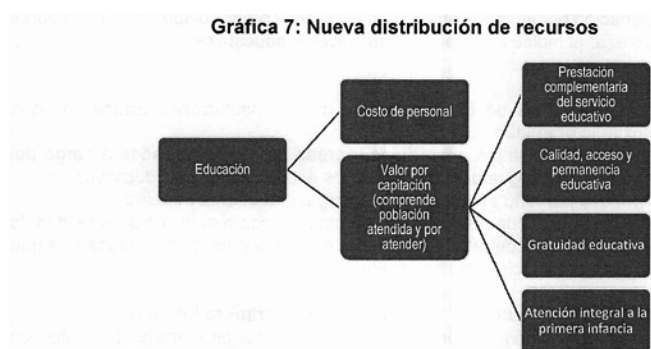
En este sentido, en 2016 algunas entidades territoriales recibieron recursos por concepto de complemento y cerraron el año con partidas pendientes de ejecución en montos significativos, tal como se ilustra en la gráfica 5.



Fuente: Cálculos Dirección de Apoyo Fiscal – MHCP. Se excluye el Departamento de Córdoba por error en el reporte

Ahora bien, dichas partidas pendientes de ejecución se han venido utilizando para financiar gastos corrientes del sector en las entidades territoriales. Adicionalmente, sobre este mismo recurso existen expectativas para financiar el proceso de nivelación salarial de 16 puntos, el cual tendría un costo anual de \$2,1 billones, la implementación de la jornada única y el pago de deudas laborales del sector (donde las contingencias suman \$3,5 billones).

Dado el panorama sobre la asignación y la distribución de recursos del sector educación, este proyecto de ley propone ajustar las asignaciones actuales³⁹ del Sistema General de Participaciones y sus criterios de distribución mediante la creación de 4 componentes que sustituyan las tipologías existentes por unos únicos criterios de distribución, así como establecer reglas de largo plazo en armonía con los Planes Nacionales de Desarrollo para el cálculo de la asignación por capitación que minimicen la discrecionalidad y den certeza a la política educativa de mediano y largo plazo.



Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal – MHCP

Los cinco componentes que se proponen para financiar la prestación del servicio educativo, son:

- i. **Nómina**
 - a) Este componente financia los gastos de personal docente, directivo docente y administrativo de las secretarías de educación y de las instituciones educativas, inicialmente con base en los gastos de la vigencia anterior y luego con las liquidaciones mensuales de nómina.

Seguimiento y Control de recursos del SGP, la contratación ascendía a \$13.725 millones (11.447 estudiantes en 2009). Con la ejecución de las actividades de dicha medida, se logró una adecuada distribución de la planta y el monto de dicha contratación se redujo en 2013 a \$2.667 millones (2.183 estudiantes).

³⁷ Un ejercicio más eficiente en el uso de estos recursos permitiría generar ahorros importantes para la implementación de la jornada única y otros temas estratégicos del sector.

³⁸ Se excluye del cálculo el monto de \$101.468 millones reportado por el departamento de Córdoba, por cuanto se está confirmando la veracidad del reporte.

³⁹ Correspondientes a población atendida, población por atender, cancelaciones, calidad ordinaria y gratuidad.

- b) Se asigna a los departamentos, distritos y municipios certificados.
- c) Se distribuye por el costo de la nómina a una cuenta maestra.
- ii. **Prestación complementaria del servicio educativo**
 - a) Este componente financia gastos diferentes a personal, como lo son: estrategias de acceso, permanencia y calidad educativa, garantía de derechos para sujetos de especial protección, contratación de los servicios de aseo y vigilancia para establecimientos educativos, arrendamiento de bienes necesarios para el funcionamiento de establecimientos educativos y la contratación del servicio educativo.
 - b) Se asigna a los departamentos, distritos y municipios certificados.
 - c) Se distribuye por niño atendido (capitación) a una cuenta maestra.
 - d) La asignación por alumno contemplaría criterios como la dispersión, el índice de ruralidad y el costo de vida en cada entidad territorial.
- iii. **Calidad, acceso y permanencia educativa**
 - a) Este componente financia prioritariamente los servicios públicos de los establecimientos educativos, actividades destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa, transporte escolar, alimentación escolar, construcción, adecuación y mantenimiento de infraestructura educativa y dotación de mobiliario, materiales pedagógicos y audiovisuales.
 - b) Se asigna a distritos, municipios y áreas no municipalizadas a cargo del departamento.
 - c) Se distribuye por niño atendido (capitación) a una cuenta maestra.
 - d) La asignación por alumno contemplaría criterios como la dispersión, indicadores de pobreza, el índice de ruralidad y los niveles educativos.
- iv. **Gratuidad educativa**
 - a) Financia los gastos de funcionamiento de las instituciones educativas que garantizan la gratuidad.
 - b) Se asigna a los distritos, municipios y áreas no municipalizadas a cargo del departamento, y se gira directamente a los establecimientos educativos.
 - c) Se distribuye por niño atendido (capitación) a una cuenta maestra.
 - d) La asignación por alumno contemplaría criterios como el índice de ruralidad, la matrícula oficial no contratada, el número de sedes y los niveles educativos que ofrece cada establecimiento educativo.
- v. **Educación inicial en el marco de una atención integral (primera infancia)**
 - a) Financia la prestación del servicio de educación inicial en el marco de la atención integral en las instituciones educativas

oficiales (grados prejardín, jardín, y transición), el fortalecimiento de la calidad de la prestación y el ejercicio de funciones de inspección y vigilancia.

- b) Se distribuirá entre las entidades territoriales certificadas en educación a partir de la siguiente vigencia fiscal a aquella en la que el Ministerio de Educación Nacional estime que los recursos de la participación para educación básica y media son suficientes.
- c) En todo caso, estos recursos no superarán el 0,5% de los recursos del SGP.
- d) Los criterios para la distribución de los recursos asignados a la prestación del servicio considerarán la población menor de 6 años de edad, el indicador de pobreza y criterios de focalización del artículo 6° de la Ley 1804 de 2016. Los criterios para la distribución de recursos destinados a financiar la calidad, tendrán en cuenta el número de prestadores, los costos de inspección y vigilancia; y acciones complementarias para el fortalecimiento de la calidad de la prestación de la educación inicial.

Adicionalmente, las entidades certificadas deberán administrar eficientemente las plantas de personal docente y directivo docente requeridas para la prestación del servicio público educativo, ajustándolas a la matrícula efectivamente atendida, de acuerdo con las relaciones técnicas establecidas para cada zona y nivel educativo, distribuyéndola anualmente antes de iniciar el periodo escolar y sin exceder lo viabilizado por la nación.

De esta forma, el proyecto de ley define la obligatoriedad del proceso de viabilización anual de planta por parte del Ministerio de Educación Nacional, el cual considerará la distribución de planta en las entidades territoriales certificadas antes de autorizar la contratación del servicio, de conformidad con la dinámica de la matrícula, asegurando que el personal del sector esté donde están los estudiantes.

Para garantizar la equidad en la prestación del servicio educativo en todo el país, dadas las tendencias de reducción de la matrícula oficial, se hace necesaria la revisión agregada por parte del nivel nacional del ejercicio de distribución de planta de personal docente, que además debe realizarse con anterioridad al inicio del calendario escolar y a la contratación del servicio educativo. Este elemento incluido en el proyecto de ley, también recoge los requerimientos manifestados por los territorios que han participado en la formulación de la propuesta, consistentes en regionalizar los concursos de méritos que se realizan para la provisión de cargos docentes.

En el mismo sentido, la iniciativa propone que las auditorías a las matrículas de las entidades

certificadas estén definidas por la ley, es decir que, estén guiadas por reglas precisas y que no sean una decisión discrecional.

En efecto, las mismas entidades territoriales, en el proceso de construcción de la propuesta, han manifestado la necesidad de flexibilizar la destinación de los recursos asignados, eliminando las restricciones, excesivas regulaciones, instrucciones y criterios técnicos que se imparten desde la nación, por la vía del fortalecimiento de sus competencias. Este llamado se recoge en el proyecto de ley, incentivando así mismo el esfuerzo propio de las entidades territoriales en la inversión para el sector.

b) De la contratación

A partir de la aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP, se ha identificado la presencia de serios inconvenientes asociados a los procesos de contratación del servicio educativo, los cuales tienen lugar no solo en las entidades territoriales, sino que también se presentan en la nación, en la legislación vigente, en las actuaciones de la Rama Judicial y las agremiaciones sindicales. Todas las irregularidades del proceso se traducen en ineficiencia e impacto fiscal en el SGP y generan un sobrecosto en la prestación del servicio educativo.

A cada entidad territorial certificada en educación, el Ministerio de Educación Nacional le asigna una planta docente. Como resultado de un estudio técnico se define el número de estudiantes que pueden ser atendidos con la planta docente viabilizada; esta cifra se conoce como matrícula mínima⁴⁰. Cuando la matrícula de la entidad territorial supera la capacidad de sus establecimientos educativos oficiales, se debe elaborar un estudio de insuficiencia que determine las necesidades reales de contratación del servicio, el número y listado de alumnos, su caracterización, ubicación geográfica y el grado que cursarán⁴¹.

De acuerdo con los datos reportados por las 95 entidades territoriales certificadas en educación en la categoría de Gastos de Inversión del Formulario Único Territorial (FUT), tanto en 2015 como en 2016 se invirtieron \$1,1 billones del SGP en la contratación del servicio educativo, equivalentes al 6,4% y 6,1% del total asignado vía Conpes al sector para las respectivas vigencias (\$17,4 y \$18,9 billones).

Entre las dificultades más relevantes presentes en las entidades territoriales, se destacan:

1. Las diferencias entre los reportes que estas hacen de la matrícula contratada a través del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), de los contratos suscritos y del Formato Único de Contratación - FUC⁴².
2. Las debilidades en la supervisión e interventoría de los contratos⁴³;
3. El inicio tardío de los contratos afectando el calendario académico; y
4. La ausencia de criterios técnicos para la contratación del servicio⁴⁴.

Por otro lado, ciertas decisiones de la Rama Judicial no permiten que las entidades realicen los ajustes necesarios de la planta, así ocurre, por ejemplo, cuando ordena reubicar docentes en zonas urbanas, sin que exista la necesidad del servicio, favoreciendo el interés particular sobre el general y privilegiando los derechos de los docentes sobre los de los niños⁴⁵.

En este sentido, el proyecto de ley aboga por la creación de la cultura de planeación en el sector y por la promoción del compromiso de las entidades territoriales, que hoy se limitan a mantener estática su oferta educativa y recurrir a la contratación del servicio sin ocupar su capacidad oficial, ni realizar los ajustes requeridos en torno a la matrícula⁴⁶.

Adicionalmente, se ha encontrado en las entidades territoriales debilidad en los procesos de supervisión de los contratos⁴⁷. A pesar de contar con una directiva ministerial⁴⁸ clara al respecto, las entidades no garantizan la imparcialidad del interventor en todos los casos, ni el inicio de labores de supervisión al tiempo con las del prestador del servicio, o asignan la tarea a un funcionario de la Secretaría de Educación, sin contemplar la carga de trabajo adicional que se genera para realizar un proceso minucioso de interventoría que garantice

⁴² En el cual cada entidad reporta al MEN la información de la contratación del servicio educativo en su jurisdicción.

⁴³ Generando pagos por servicios no prestados.

⁴⁴ Se encuentra la falta de articulación que existe entre las áreas que manejan los temas de Cobertura y Recursos Humanos del Sector desde el nivel nacional, las que a través de conceptos técnicos contrarios, en algunos casos inducen a que las entidades territoriales contraten el servicio educativo sin requerirlo, por ejemplo, contando con excedentes de planta docente o sin superar la matrícula mínima, tal como ocurrió en 2013 en el municipio de Ciénaga - Magdalena (DAF, 2015).

⁴⁵ DAF. (2015). Diagnóstico del Sistema Actual de Transferencias para el Sector Educación y Ajustes Propuestos. Bogotá D. C.: Dirección General de Apoyo Fiscal - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁴⁶ El ejemplo de la mayor desactualización del Directorio Único de Establecimientos (DUE) evidenciada por la Dirección General de Apoyo Fiscal se presentó en el Distrito de Buenaventura.

⁴⁷ Casos como los municipios de Soledad, Tumaco, Cúcuta, Girón, Sincelejo y Buenaventura y departamentos como Bolívar, Cesar, Magdalena, Nariño.

⁴⁸ Directiva Ministerial N.º 9 del 25 de abril de 2008, emitida por el Ministerio de Educación Nacional.

⁴⁰ El proceso de matrícula y asignación de cupos está estandarizado para todo el país, a través de la Resolución 7797 de 2015, con el fin de que cada entidad territorial planee oportunamente la prestación del servicio, a partir de los alumnos que espera atender en la siguiente vigencia.

⁴¹ DAF. (2015). Diagnóstico del Sistema Actual de Transferencias para el Sector Educación y Ajustes Propuestos. Bogotá D. C.: Dirección General de Apoyo Fiscal - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

la verificación de las obligaciones contractuales, más allá del número de alumnos atendidos o los elementos de la canasta aportados. En otros casos, se ha encontrado que los pagos se realizan sin descontar la matrícula que no fue atendida según los informes de interventoría⁴⁹.

El proyecto de ley define claramente la obligatoriedad de ocupar totalmente la capacidad de la planta oficial antes de recurrir a la contratación del servicio educativo. Para ello, el Ministerio de Educación Nacional definirá anualmente el rango de matrícula mínima que puede ser atendida por docentes oficiales en condiciones de eficiencia, en cada entidad territorial certificada. Si la entidad no cumple con dicha matrícula mínima, no puede contratar el servicio educativo en su jurisdicción. Tampoco podrá hacerlo sin la validación del estudio de insuficiencia por parte del Ministerio de Educación Nacional, como requisito previo al proceso de contratación, que además implica el ejercicio riguroso de distribución eficiente de la planta de personal.

En esta línea, a las entidades certificadas que contraten el servicio educativo con cargo a los recursos del SGP sin presentar insuficiencia en su capacidad oficial, la nación les realizará el descuento por el monto de la contratación en la asignación de la vigencia. Aunado a lo anterior, la propuesta busca que las condiciones de permanencia de los estudiantes atendidos en el sistema a través de contratación del servicio educativo, sean similares a las de los atendidos con docentes en instituciones oficiales, en términos de los componentes recibidos, el acceso a estrategias de permanencia y el inicio de las clases de conformidad con el calendario escolar.

c) De las deudas laborales

Otro asunto que ha generado problemas en el uso de recursos es el pago de deudas laborales con recursos corrientes del sector. En la concepción del sistema no se contempló la financiación de deudas laborales con recursos corrientes asociados a la prestación del servicio. No obstante, en el periodo comprendido entre 2002 y 2007 y en los años 2012 y 2013 el Conpes asignó \$702 mil millones para este fin.

Ante el riesgo de afectar los recursos del sistema que se destinan para prestar el servicio, a partir de la expedición de la Ley 1151 de 2007 se decidió que las entidades que presentaran deudas laborales, financien su pasivo con recursos del superávit del SGP o con recursos del Presupuesto General de la Nación. De esta manera, se han suscrito acuerdos de pago para financiar deudas del sector por \$1.5 billones.

Con el propósito de reducir este tipo de presiones fiscales sobre el Sistema General de

Participaciones y el Presupuesto General de la Nación, desde 2014 los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional han realizado esfuerzos coordinados para unificar criterios frente a la financiación de cada tipo de deuda laboral, elevando incluso las instrucciones al nivel de directivas ministeriales.

Para solucionar esta problemática, el proyecto de ley establece que, en adelante, cualquier concepto de pasivo o de deuda que se genere por acción u omisión en la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones, serán cubiertos con recursos propios de las entidades territoriales.

d) De la calidad

Los recursos correspondientes a la asignación para financiar el mejoramiento de la calidad educativa que reciben los distritos, municipios (certificados y no certificados en educación) y las áreas no municipalizadas de Amazonas, Guainía y Vaupés, al igual que la asignación de gratuidad girada a los establecimientos educativos oficiales para suplir los recursos que dejaron de percibir por el cobro de derechos académicos y servicios complementarios, se han focalizado en financiar actividades asociadas al funcionamiento o gasto administrativo de las instituciones. Lo anterior sumado a la cantidad de entidades entre las que se distribuyen los recursos, produce una atomización del gasto. Por consiguiente, la ejecución de estos recursos se realiza de forma ineficiente y sin impactos locales ni regionales⁵⁰.

Adicional a lo anterior, que los diferentes niveles de Gobierno territorial no compartan información de sus inversiones frente a los recursos de calidad y gratuidad en el sector, genera duplicidad de gastos en los mismos conceptos por distintos actores (gobernadores, alcaldes y rectores). Asimismo, la situación descrita produce fallas de planeación para coordinar la financiación de proyectos prioritarios de inversión⁵¹.

Para solucionar los problemas anteriormente enunciados, el proyecto de ley establece la

⁵⁰ Por ejemplo, los 44 municipios no certificados de Bolívar (sin incluir los recursos que reciben (Cartagena y Magangué que son certificados) en 2013 recibieron \$33.339 millones en su conjunto. El municipio de Arroyohondo recibe \$223 millones y San Cristóbal \$156 millones, los cuales representan el 0,6% y 0,4% respectivamente, por lo cual tendría más impacto y sería más eficiente si el departamento ejecutara la totalidad de los recursos de todos sus municipios no certificados, utilizando economías de escala y planeando su ejecución articuladamente con ellos.

⁵¹ Este caso se presentó en el departamento del Putumayo, donde se logró financiar el proyecto de transporte escolar conjuntamente entre la Gobernación, los municipios y los rectores solo a través de la aplicación de una medida correctiva adoptada en el marco de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de recursos del SGP, la cual ordenó la planeación y concurrencia de recursos para financiar dicha necesidad.

⁴⁹ DAF. (2015). Diagnóstico del Sistema Actual de Transferencias para el Sector Educación y Ajustes Propuestos. Bogotá D. C.: Dirección General de Apoyo Fiscal - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

complementariedad en el uso de recursos que financian la calidad educativa. Así, en el sector educación, los departamentos promoverán la subsidiariedad, complementariedad y la concurrencia de las fuentes que financian el mejoramiento de la calidad educativa en su jurisdicción.

Para garantizar la concurrencia de los recursos destinados a financiar el mejoramiento de la calidad de educación en las entidades territoriales, las administraciones departamentales deben coordinar con los alcaldes y directivos de los establecimientos educativos de su jurisdicción, el uso y priorización de los recursos destinados para este fin. El objetivo de lo anterior es financiar proyectos de beneficio regional en materia de calidad educativa, los cuales se desarrollarán conjuntamente entre los departamentos y los municipios certificados y/o no certificados en educación, superando así el problema de la atomización de los recursos correspondientes a calidad.

Finalmente, resulta pertinente destacar que este requerimiento también fue presentado por los expertos sectoriales consultados en el proceso de construcción de la propuesta, quienes manifestaron la necesidad de liberalizar las destinaciones de los recursos asignados, a fin de concurrir con otras fuentes de financiación cuya inversión se adecúa con mayor precisión a las necesidades de los territorios, por ejemplo, en el Distrito Capital.

e) **Del Programa de Alimentación Escolar**

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) es una política pública que integra múltiples actores y fuentes de financiación, que contribuye con la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar. Ahora bien, frente a este programa el Gobierno nacional tiene como reto: (i) solucionar los problemas estructurales del PAE y (ii) fortalecer los sistemas de reporte de información, monitoreo, seguimiento y control. En concordancia con lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación plantearon una reforma estructural con el objetivo de dar solución a los problemas que ha presentado el programa en sus diferentes fases: planeación, contratación y ejecución en los territorios.

La prestación del servicio de alimentación escolar y su implementación en las entidades territoriales, ha traído como consecuencia los siguientes problemas, identificados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en virtud del seguimiento a la calidad del gasto con recursos de la Asignación Especial para Alimentación Escolar del SGP: (i) desconocimiento generalizado de los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del PAE dados por el Ministerio de Educación Nacional, por parte del nivel territorial; (ii) multiplicidad de actores con diversas competencias en la ejecución

del Programa (Ministerio de Educación Nacional, 95 entidades certificadas en educación; 1.039 entidades no certificadas en educación y 10.068 establecimientos educativos con 57.584 sedes); (iii) diversas fuentes de financiación del Programa (Sistema General de Participaciones, Presupuesto General de la Nación, Ingresos Corrientes de Libre Destinación, Sistema General de Regalías, entre otros) sin reglas uniformes para su manejo; (iv) inoportunidad en la asignación de recursos (SGP y PGN) para realizar la contratación y cumplir con la prestación del servicio desde el primer día hábil del calendario escolar; (v) desarticulación entre los departamentos, los municipios no certificados e instituciones educativas en la prestación del servicio; (vi) las entidades territoriales no certificadas tienen baja capacidad para administrar y supervisar la ejecución del Programa; (vii) la información reportada del Programa en el Formulario Único Territorial y la Categoría MEN-PAE del CHIP presenta inconsistencias y omisiones; (viii) el Ministerio de Educación Nacional no maneja la información del número de niños focalizados sino de raciones entregadas, por lo tanto, no es posible establecer la cobertura real del PAE; (ix) frente a la contratación del Programa, hay selección de operadores que no cumplen con las condiciones mínimas de experiencia, idoneidad y capacidad financiera; (x) debilidad en la supervisión o interventoría de los contratos; y (xi) falta de planeación contractual por parte de las entidades territoriales.

En tal sentido, el proyecto de ley propone que: (i) la operación sea liderada por las 95 entidades territoriales certificadas en educación (ETC), sin embargo, el Comité Departamental de Planeación Territorial del PAE, podrá descentralizar esta operación entre sus municipios no certificados, (ii) la administración de los recursos que financian el Programa sea ejercida a través del mecanismo de cuenta maestra con unidad de caja, (iii) se mejoren los mecanismos de reporte de la información de los alumnos beneficiados con el servicio, ajustando el Sistema de Información de Matrícula a las necesidades, y (iv) se fortalezca el seguimiento a la ejecución del PAE y la planeación de la contratación del servicio de alimentación escolar de la vigencia siguiente, para así garantizar el inicio oportuno del Programa y de conformidad con el calendario escolar.

Cabe destacar que uno de los puntos prioritarios en las mejoras del programa de alimentación es la administración y unificación de fuentes para mejorar la oportunidad en la prestación del servicio de alimentación en las instituciones educativas. Hoy la normativa permite que los conceptos de alimentación escolar se financien con múltiples fuentes de recursos, como el SGR, PGN, SGP, entre otras. Incluso dentro del mismo SGP se permite el uso de la asignación especial, las asignaciones de prestación, calidad y gratuidad de la participación de educación, y de la participación de propósito

general. Esto dificulta la ejecución de dichos recursos por parte de las entidades territoriales y genera el seguimiento fraccionado entre actores y según la fuente, así como inconvenientes para el reporte de información y su consolidación por la Nación⁵². De hecho, con corte a 30 de septiembre de 2017, según la Categoría MEN-PAE, se reporta contratación del Programa por \$2,04 billones. De estos en su orden, 41% corresponde a recursos del PGN, 25% a Ingresos Corrientes de Libre Destinación de las entidades territoriales, 21% son recursos del SGP, 7% del SGR y 6% a otras fuentes de financiación.

En definitiva, se requiere unificar las fuentes de recursos en una sola caja, que a su vez esté a cargo de las entidades territoriales certificadas en educación. A 30 de septiembre de 2017, estas entidades concentraron los recursos invertidos para su operación por \$1,5 billones, lo que equivale al 75% de la totalidad del PAE ejecutado en el país.

Adicionalmente, es de suma relevancia destacar que la integración de esfuerzos por parte del Gobierno nacional (coordinados desde el Ministerio de Educación Nacional) y las gobernaciones y las alcaldías, que tienen el manejo de los recursos del sector educación, se establece como el pilar de la eficiencia del PAE.

Por último, además de los ajustes en materia de competencias que implica la recomposición del sistema de transferencias, se plantean ajustes en el sistema de información del sector, el fortalecimiento de la supervisión de los contratos de alimentación escolar, la articulación del Monitoreo, Seguimiento y Control de PAE, la elaboración del diagnóstico situacional de su territorio y el control social del Programa a cargo de la comunidad educativa.

A pesar del notable incremento en la cobertura de los servicios de primera infancia, se hace necesario contar con una fuente que permita complementar los recursos del ICBF, y financiar los costos asociados a la implementación del Modelo de Gestión de la Educación Inicial en las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas en educación.

f) Atención integral de la primera infancia

Diversos estudios socioeconómicos demuestran que la inversión en primera infancia y adolescencia genera las mayores tasas de retorno para la sociedad a largo plazo⁵³. Invertir en la

niñez es fundamental para el desarrollo a mediano y largo plazo de un país, contribuyendo en gran medida a la generación de capital humano y social, dado que es la única fuente de crecimiento económico que presenta rendimientos crecientes, según la teoría económica⁵⁴. Invertir en la niñez es una verdadera apuesta en el desarrollo humano, que aporta de manera importante al beneficio de toda la sociedad. Como lo han demostrado muchos estudios, a través de la inversión en primera infancia, el Estado puede cumplir su rol de garante de los derechos humanos, incidir en las desigualdades sociales, contribuir a elevar la productividad y crecimiento del país, contribuyendo de esta manera a consolidar la democracia⁵⁵.

Uno de los aspectos fundamentales para lograr la plena garantía de los derechos de la niñez, es la disposición por parte del Estado de los recursos para implementar las condiciones necesarias para el desarrollo integral de la infancia y la adolescencia.

La atención integral a la primera infancia (incluida la educación inicial) es fundamental, en la medida en que los beneficios privados y sociales resultan ser más altos entre más temprano se invierte en los niños. Dados sus impactos sobre el

Perry Preschool Program,” *Journal of Public Economics*, 94(1-2), 114-128.

⁵⁴ Bartik, T.J. (2015). Early Childhood Programs as an Economic Development Tool: Investing Early to Prepare the Future Workforce. Wisconsin Family Impact Seminars. https://www.purdue.edu/hhs/hdfs/fii/wp-content/uploads/2015/07/s_wifis31c03.pdf; Dickens, W., Sawhill, I. & Tebbs, J. (2006) The Effects of Investing in Early Education on Economic Growth. Policy Brief #153. The Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/pb153.pdf>; Lockhart, D. (2009) Early Childhood Education, Economic Development, and the Business Community. Federal Reserve Bank of Atlanta, <https://www.frbatlanta.org/news/speeches/2009/091022-lockhart.aspx>; MacEwan, A. (2013) Early childhood education as an essential component of economic development with reference to the New England States. Political Economic Research. https://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/published_study/ECE_MacEwan_PERI_Jan8.pdf; Schweinhart, L. J. & Weikart, D. P. (1997). The High/Scope Preschool curriculum comparison study through age 23. *Early Childhood Research Quarterly*, 12, 117-143.

⁵⁵ Baker, M., Gruber, J., & Milligan, K. (2008). Universal child care, maternal labor supply, and family well-being. *Journal of Political Economy*, 116(4), 709-745; Barnett, W. S. (2008a). Why governments should invest in early education. CESifo- DICE report, *Journal for Institutional Comparisons, Early Childhood Education and Care*, 6(2), 9-14; Barnett, W. S., & Masse, L. N. (2007). Early childhood program design and economic returns: Comparative benefit-cost analysis of the Abecedarian program and policy implications. *Economics of Education Review*, 26, 113-125; Garcia, J., Heckman J., Leaf D. & Prados M. (2016) The Life-cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program. NBER Working Paper N° 22993.

⁵² DAF. (2015). Diagnóstico del Sistema Actual de Transferencias para el Sector Educación y Ajustes Propuestos. Bogotá, D.C.: Dirección General de Apoyo Fiscal - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁵³ Heckman, James J. & Raut, Lakshmi K., (2016) “Intergenerational long-term effects of preschool-structural estimates from a discrete dynamic programming model,” *Journal of Econometrics*, 191(1), 164-175.
Heckman, J., Moon, S. H., Pinto, R., Savelyev, P. & Yavitz, A., (2010) “The rate of return to the HighScope

desarrollo integral de los niños y su contribución a la equidad social, ha sido creciente la importancia de la educación inicial en la política pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”. A través de esta política, se han realizado acciones para el fortalecimiento de la capacidad intersectorial, la formulación e implementación de políticas de atención integral, el desarrollo de procesos de fortalecimiento, dotación, adecuación y cualificación de servicios, proyectos y programas dirigidos a la primera infancia.

A pesar de los esfuerzos en el aumento de la cobertura⁵⁶, el acceso a la educación inicial permanece fuera del alcance de muchos niños en primera infancia que se encuentran en condiciones de pobreza, especialmente en las zonas rurales. Las grandes dificultades del sistema, relacionadas con acceso, calidad y eficiencia de la educación, se ven reflejadas en los indicadores de deserción, calidad pedagógica en la prestación del servicio y, en consecuencia, en el desarrollo de los niños y las niñas.

Por lo tanto, se hace necesario contar con una fuente que permita complementar los recursos del ICBF, y financiar los costos asociados a la implementación del Modelo de Gestión de la Educación Inicial en las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas en educación.

En ese sentido, este proyecto de ley propone la creación de un componente especial para la atención integral de la primera infancia, con el fin de promover la inversión de los recursos en la prestación del servicio de educación inicial y el mejoramiento de la calidad del servicio de educación inicial en el marco de la atención integral, a través de la implementación de un sistema de gestión de calidad.

Con base en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector, se estima que los recursos del Sistema General de Participaciones destinados al sector educación permitirán cubrir los gastos y generar excedentes, que se aplicarán a las inversiones en primera infancia.

En tal sentido, corresponderá al Ministerio de Educación Nacional determinar a partir de cuándo y cómo se establecerá dicha suficiencia, con el fin de que en la siguiente vigencia fiscal a aquella en la que se logre dicho nivel, se destinen recursos de la participación en educación para financiar la educación inicial en el marco de la atención

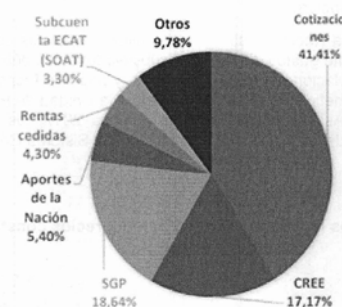
integral, sin que superen el 0,5% del total de recursos del Sistema General de Participaciones.

3.2 Salud

El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) se creó por medio de la Ley 100 de 1993, con el objetivo de regular el servicio público esencial de salud y garantizar a todos los colombianos la prestación de servicios con calidad, de manera incluyente y equitativa⁵⁷. En línea con lo anterior, para el año 2017 Colombia alcanzó una cobertura técnica universal correspondiente al 94,88%. De hecho, con corte a mayo de 2018, 22.087.401 personas estaban afiliadas al SGSSS a través del régimen contributivo y 22.561.341 mediante el régimen subsidiado⁵⁸. Asimismo, el SGSSS ha obtenido mejores indicadores en materia de desnutrición crónica, embarazos adolescentes, mortalidad infantil, cobertura de vacunación, entre otros⁵⁹.

Actualmente, el SGSSS se financia con recursos provenientes de: (i) las cotizaciones parafiscales que realizan los afiliados al régimen contributivo, (ii) las rentas cedidas, (iii) recursos del Presupuesto General de la Nación, (iv) del Sistema General de Regalías, (v) del Sistema General de Participaciones. De conformidad con lo anterior, para el año 2016, el total de recursos destinados a financiar el SGSSS fue de \$40.940.030 (millones de pesos constantes a 2016)⁶⁰.

Gráfica 8: Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud



Fuente: Dirección de Financiamiento Sectorial – Ministerio de Salud y Protección Social

Otros incluyen: Recursos de la Nación Ley 1393 de 2010, excedentes financieros ADRES, otros Ingresos (Incluye rendimientos financieros). Cajas de Compensación Familiar, regalías, esfuerzo propio y subcuentas de garantías para la salud.

⁵⁷ Ministerio de Salud y Protección Social. Consultado en: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Regimensubsubsidado/Paginas/aseguramiento-al-sistema-general-salud.aspx>

⁵⁸ Ministerio de Salud y Protección Social. Consultado en: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx>

⁵⁹ Ministerio de Salud y Protección Social. Consultado en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Los-10-grandes-avances-de-la-salud-en-2016-y-2017.aspx>

⁶⁰ Ministerio de Salud y Protección Social: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/FS/boletin-flujo-de-recursos-2012-2016-no-13.pdf>

⁵⁶ En la actualidad, Colombia ha alcanzado avances importantes frente a la atención a la primera infancia. Entre 2007 y 2013, la cantidad de niños y niñas entre 0 y 6 años matriculados en servicios de Educación Integral y Atención Integral a la Primera Infancia (EIAIPI) pasó del 16% al 41%, lo que corresponde a un aumento de 25 puntos porcentuales, siendo los más favorecidos las familias vulnerables y más pobres (OCDE, 2016).

De acuerdo con información del Ministerio de Salud y Protección Social, el uso de los recursos del SGSSS pasó de \$32,83 para 2012 a \$40,94 billones en 2016, lo que significó un crecimiento del 24,69%⁶¹, tal como se muestra a continuación:

Tabla 2: Usos de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud

(Millones de pesos constantes, 2016=100)					
Usos	2012	2013	2014	2015	2016
Régimen Subsidiado	10.944.959	15.465.973	15.833.210	15.928.281	16.736.998
Régimen Contributivo	14.593.160	15.490.444	16.085.481	17.392.360	18.480.184
Prestación de servicios población pobre no asegurada (PPNA)	2.087.182	1.366.551	1.433.964	745.374	694.419
Salud Pública Y P y P	1.990.635	2.098.948	1.670.465	1.437.249	1.310.421
Recobros No Pos y fallos de tutela	2.496.892	3.100.637	2.771.884	2.680.824	2.846.968
Cobertura ECAT	204.591	242.800	235.723	163.853	253.000
Otros usos en salud	269.862	213.626	49.177	50.574	50.864
Subcuenta de Garantías para la salud	-	342.595	840.640	809.100	302.516
Gastos de funcionamiento (rentas cedidas)	247.345	253.019	243.112	262.790	264.660
Total usos	32.834.626	38.574.595	39.163.655	39.470.405	40.940.030

Fuente: Presupuesto FOSYGA, Presupuesto Dirección Administración de Fondos de la Protección Social, Ley Presupuesto, Estadísticas MSPS, Formulario Único Territorial - FUT Elaborado: Dirección de Financiamiento Sectorial - MSPS.

En este punto resulta pertinente indicar que los recursos del Sistema General de Participaciones se han convertido en una fuente fundamental de financiación de los servicios de salud a nivel nacional.

Desde 2002 hasta 2017, la Nación destinó \$110,1 billones (precios constantes de 2017) para financiar principalmente gastos del régimen subsidiado, salud pública y prestación de servicios de salud a la población pobre no asegurada, y pago de tecnologías en salud no cubiertas en el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación del régimen subsidiado. Así las cosas, para la vigencia 2017, los recursos del SGP correspondieron al 19,6% de las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud⁶².



De otro lado, vale la pena señalar que a pesar del indiscutible avance en la cobertura del SGSSS y los logros obtenidos, aún existen problemas respecto a la calidad y oportunidad en la prestación del servicio. Por ejemplo, se pudo establecer que, aunque en los departamentos más alejados del país las transferencias per cápita han sido mayores

al promedio nacional, los niveles de cobertura son bajos⁶³. Igualmente, al analizar los indicadores de calidad respecto a la oportunidad en la asignación de citas en medicina general, medicina especializada y urgencias⁶⁴, los resultados muestran que no ha habido cambios estructurales respecto a la tendencia de los indicadores en la prestación del servicio.

Particularmente, el diagnóstico sectorial⁶⁵ derivado de las actuaciones realizadas en el ámbito territorial ha permitido evidenciar una baja ejecución de los recursos disponibles en los Fondos Locales de Salud. La evaluación efectuada al cierre de la vigencia 2017 mostró una ejecución del 78% en los departamentos y de 92% en los distritos, por lo que el superávit de los primeros fue de \$860.095 millones y el de los segundos de \$41.409 millones.

En relación con el componente de prestación de servicios de salud del Sistema General de Participaciones, la baja ejecución presupuestal se materializa en saldos de tesorería sin afectación en las cuentas maestras, lo que genera un supuesto superávit, que desconoce la deuda derivada de la prestación de servicios de salud a población pobre no cubierta por subsidios a la demanda, y de tecnologías no financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación del régimen subsidiado⁶⁶, con el agravante de que estas deudas son superiores al monto del superávit.

La deuda acumulada derivada de las atenciones a población pobre no asegurada y de tecnologías no financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación durante la vigencia 2016 (\$1.334.572 millones) tuvo un crecimiento del 37% respecto al cierre de la vigencia 2015 (\$971.080 millones).

Por su parte, el análisis de los Planes Financieros Territoriales en Salud reveló:

1. Problemas con el cálculo y proyección poblacional estimada para incrementar el aseguramiento.
2. Ausencia de escenarios para el saneamiento de las deudas, y
3. Proyección deficitaria en el componente de prestación de servicios durante el cuatrienio.

Adicionalmente, las Empresas Sociales del Estado continúan ejecutando presupuestos de gasto conforme a una facturación reconocida y no contra recaudo real; situación que explica el

⁶¹ Ministerio de Salud y Protección Social. Consultado en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/FS/boletin-flujo-de-recursos-2012-2016-no-13.pdf>

⁶² Corresponde a la estimación de fuentes y usos 2017, cifras con carácter preliminar –MSPS.

⁶³ Econometría Consultores - DNP. (2014). Evaluación de Operaciones del Sistema General de Participaciones. Bogotá.

⁶⁴ Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, J. (2014). Contexto Histórico y evolución del SGP en Colombia. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional.

⁶⁵ Econometría Consultores - DNP. (2014). Evaluación de Operaciones del Sistema General de Participaciones. Bogotá. & Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, J. (2014). Contexto Histórico y evolución del SGP en Colombia. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional.

⁶⁶ A cargo de las entidades departamentales y distritales.

déficit presupuestal (\$548.926 millones) y la acumulación de pasivos por \$3.8 billones en dichas instituciones al cierre de la vigencia 2016. Esta situación sin duda ha afectado la calidad y oportunidad de los servicios prestados a la población y son causa de riesgo financiero para las entidades territoriales.

En relación con el componente de salud pública, además de la baja ejecución de recursos, la problemática se ha concentrado en la no priorización de la contratación de acciones del Plan de Intervenciones Colectivas (PIC) con los prestadores de servicios de salud de carácter público y en la financiación de gastos asociados a nómina.

De la misma manera, se ha constatado la baja capacidad de gestión, la atomización y la falta de articulación en la ejecución de los recursos de salud pública entre municipios y departamentos, lo cual distorsiona la eficiencia en su uso e impide el cumplimiento de metas asociadas a calidad y cobertura.

Respecto de la financiación del aseguramiento del régimen subsidiado, se identificó una falta de oportunidad en los pagos de la cofinanciación a cargo de los territorios, así como la acumulación de deudas derivadas de contratos suscritos antes del 31 de marzo de 2011. De igual modo, se reconoció baja gestión en la ejecución de las estrategias dirigidas al aseguramiento universal, administración ineficiente y falta de calidad de las bases de datos de potenciales afiliados, y el aseguramiento de personas que no deben formar parte del régimen subsidiado.

Teniendo en cuenta el diagnóstico desarrollado, la reforma propuesta de la Ley 715 de 2001 tiene como objetivo fundamental avanzar hacia una mayor equidad territorial por medio de:

- (i) La garantía del acceso a las tecnologías no financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación de manera equitativa para todos los colombianos a través de la estandarización de procesos de gestión.
- (ii) El reconocimiento de las diferencias territoriales, en particular, garantizando una asignación que tenga en cuenta los retos de sostenibilidad que enfrentan los territorios rurales y rurales dispersos.
- (iii) La autorización de flexibilidad necesaria para desarrollar un esquema de evaluación de resultados en salud pública, así como una asignación que realmente capture la capacidad de las entidades territoriales.
- (iv) Se plantea eliminar inflexibilidades sobre la asignación prevista para el Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet) y la asignación para financiar los aportes patronales de los trabajadores de la salud de las Empresas Sociales del Estado, con el fin de destinar dichos recursos a robustecer

la bolsa de aseguramiento y lograr la cobertura universal de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

a) **Del aseguramiento en Salud del Régimen Subsidiado y No Pos Subsidiado**

El Sistema General de Seguridad Social en Salud de la Ley 100 de 1993, tiene como uno de sus objetivos primordiales el aseguramiento universal de la población en todos los niveles de atención a través de principios de equidad, obligatoriedad de la afiliación y descentralización administrativa, entre otros, conforme lo establece el artículo 153 de la citada ley.

Respecto del fundamento de equidad, la mencionada Ley estableció que el SGSSS proveería gradualmente servicios de salud de igual calidad a todos los habitantes del país independientemente de su capacidad de pago, razón por la cual, a través de dicho Sistema se ofrecería un financiamiento especial para la población más pobre y vulnerable y mecanismos para evitar la selección adversa de la población.

Lo anterior se desarrolló a través de la afiliación de la población a los regímenes establecidos:

- Régimen subsidiado, al cual estaría afiliada la población pobre y vulnerable o sin capacidad de pago, siempre sujeta a un subsidio del Estado para financiar la atención en salud que requiriera a través de recursos fiscales, de solidaridad y garantía, de los afiliados en la medida de su capacidad de pago y de ingresos propios de los entes territoriales.
- Régimen contributivo al cual estarían afiliadas las personas con capacidad de pago, contribuyendo con el aseguramiento en salud, mediante el pago de una cotización obligatoria.
- Regímenes excepcionales, a los cuales se encontraban afiliados ciertos grupos de la población definidos en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993.

Según el Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO) del Ministerio de Salud y Protección Social la cobertura del aseguramiento de la población colombiana a mayo de 2018 era de \$46.648.136⁶⁷, distribuidos así:

- 22.561.343 en el régimen subsidiado.
- 22.087.401 en régimen contributivo.
- 1.999.392 en regímenes de excepción.

En tal sentido, resultaría lógico concluir que aquellas personas que estuvieran por fuera del sistema de aseguramiento o aquellos llamados población pobre no asegurada, debían ser objeto de aseguramiento en el régimen subsidiado para evitar un trato discriminatorio para ese sector de la población.

⁶⁷ Ministerio de Salud y Protección Social. Consultado en: http://www.sispro.gov.co/layouts/15/xlviewer.aspx?id=/Construya%20su%20Consulta/AseguramientoPowerPivot_Ampliado.xlsx

Por tal razón, dentro del proceso de descentralización administrativa y de organización del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se concibió a las entidades territoriales no solo como las administradoras del régimen subsidiado, líderes en salud pública y organizadores de las redes de prestación de servicios de salud en su territorio, sino también, de manera simultánea y, mientras se lograban las metas de aseguramiento universal de la población, se les asignó la función de gestionar los servicios de salud requeridos por la población pobre no cubierta por subsidios a la demanda, es decir, aquella población que no se encontraba afiliada a ninguno de los regímenes mencionados.

La meta planteada fue llegar al aseguramiento universal en el año 2000, pero a mayo de 2018 se llegó al 94.43% de cobertura según información sobre cifras de aseguramiento del Ministerio de Salud y Protección Social⁶⁸.

Este logro se alcanzó como consecuencia del fortalecimiento de estrategias promovidas desde el Gobierno nacional, que permitieron ampliar la composición del núcleo familiar para el acceso a la seguridad social, garantizar la afiliación de la población que se encuentra ubicada en las zonas apartadas del país y aplicar el mecanismo de afiliación transaccional, así como la homologación de los planes de beneficios entre los regímenes, el

incremento progresivo de la UPC y la actualización del Plan de Beneficios.

La garantía de unificación del Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (en adelante “plan de beneficios”) para el régimen subsidiado y contributivo se dio de manera gradual, atendiendo lo dispuesto en el marco fiscal de mediano plazo en relación con la sostenibilidad financiera del sistema de salud y en el marco de lo establecido en la Ley 100 de 1993, la Sentencia T-760 de 2008 proferida por la Corte Constitucional y, sobre todo, el principio de equidad en el acceso a los servicios de salud.

En línea con lo anterior, desde el año 2009, el Gobierno nacional inició un programa por etapas para la unificación del plan de beneficios a través de la expedición de Acuerdos emitidos por la Comisión de Regulación en Salud (CRES)⁶⁹ como se explica a continuación:

- Acuerdo 04 de 2009: Para los niños de 0 a 12 años.
- Acuerdo 011 de 2010: Para los niños y adolescentes menores de 18 años.
- Acuerdo 027 de 2011: Para adultos mayores de 60 y más años.
- Acuerdo 032 de 2012: Para adultos entre 18 y 59 años.

Gráfica 10: Unificación de planes de beneficios en Colombia 1994-2017



Fuente: Dirección de Beneficios, Costos y Tarifas del Aseguramiento en Salud –MSPS

⁶⁸ <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx>

⁶⁹ Liquidada en junio de 2013, de conformidad con el Decreto 2560 de 2012 que dispuso su liquidación y supresión.

Ahora bien, dentro de las dificultades que se han presentado en el aseguramiento universal de la población, vale la pena destacar sobre todo, aquellas relacionadas con las funciones de identificación y afiliación de la población sin capacidad de pago que debe ser asegurada a través del régimen subsidiado y la población pobre no cubierta por subsidios a la demanda que, a la fecha, aún no se encuentra afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En el primer caso, la Ley 715 de 2001 previó que correspondía a departamentos cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y a los municipios cofinanciar dicha afiliación y ejecutar eficientemente los recursos destinados a tal fin, así como identificar a la población pobre y vulnerable en su jurisdicción y seleccionar a los beneficiarios del Régimen Subsidiado en Salud.

Para el caso del aseguramiento de la población pobre no cubierta con subsidios a la demanda, la Ley 715 de 2001 previó que los departamentos tenían la función de gestionar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad de dicha población residente en su jurisdicción, mediante instituciones prestadoras de servicios de salud públicas o privadas, así como financiar con los recursos propios y de considerarlo pertinente, con los recursos asignados por concepto de participaciones y demás recursos cedidos, la prestación de servicios de salud que requirieran.

Al respecto, el artículo 32 de la Ley 1438 de 2011 previó que cuando una persona demandara atención en salud y no estuviera afiliada, se procedería afiliándola ya fuera al régimen contributivo en la EPS de su preferencia si tenía capacidad de pago o, en caso contrario, al régimen subsidiado mediante una afiliación inicial a través de un mecanismo simplificado que para el efecto estableciera el Gobierno nacional.

En ese último evento, le correspondía a la Entidad Promotora de Salud (EPS) verificar en un plazo no mayor a 8 días hábiles, si la persona era elegible para el subsidio en salud. En caso contrario, la aseguradora del riesgo en salud cancelaría la afiliación y realizaría el cobro de los servicios prestados.

La responsabilidad del pago de esos servicios de salud prestados sería de la Entidad Promotora de Salud si efectivamente el usuario se había afiliado a ella; si no, dichos servicios serían pagados con recursos de oferta (es decir provenientes del SGP), a la institución prestadora de los servicios de salud.

Ahora bien, respecto del uso de los recursos destinados para el aseguramiento por parte de la Nación, un análisis de los Planes Financieros Territoriales en Salud reveló lo siguiente:

1. Problemas con el cálculo y proyección poblacional estimada para incrementar el aseguramiento.
2. Ausencia de escenarios para el saneamiento de las deudas.

En consecuencia, debido a que a la fecha, no se ha logrado el aseguramiento universal de la población colombiana al Sistema General de Seguridad Social en Salud pues continúa existiendo a mayo de 2018, según las cifras de aseguramiento publicadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, alrededor de 525.698⁷⁰ personas pobres no cubiertas con subsidios a la demanda, resulta necesario prever mecanismos para superar esta situación y robustecer la política de cobertura universal, como se planteará en la reforma a presentar.

Con el fin de superar la situación mencionada que impide lograr la universalización del aseguramiento de la población colombiana, la propuesta de reforma plantea dos aspectos que vale la pena resaltar:

1. A los municipios les impone la función de garantizar en todo momento, que los afiliados al Régimen Subsidiado en Salud cumplan con los requisitos legales para pertenecer a dicho régimen, así como ejercer la función de identificar y afiliarse a sus beneficiarios.
2. Para el caso de personas no afiliadas que acudan a instituciones prestadoras de servicios de salud y no tengan capacidad de pago, las entidades territoriales (departamentos y municipios) en coordinación con las entidades promotoras de salud y dichos prestadores, deberán identificar y afiliarse al régimen subsidiado a dicho usuario, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.

En caso contrario, es decir cuando no se haya surtido el proceso de afiliación al régimen subsidiado, los gastos en salud que se deriven de la atención a la población pobre, serán asumidos con recursos propios de las entidades territoriales.

b) De los recursos de prestación de servicios en lo no cubierto con subsidio a la demanda

En virtud del artículo 15 de la Ley 1751 de 2015, el SGSSS garantizará el derecho fundamental a la salud a través de la prestación de servicios y tecnologías, sin embargo, los recursos públicos asignados a la salud no podrán destinarse a financiar los servicios excluidos expresamente. En línea con lo anterior, de acuerdo con la Resolución 5269 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social, la prestación de servicios y tecnologías con recursos del SGSSS se realiza a través de:

⁷⁰ <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx>

- (i) Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación.
- (ii) Desarrollo de otros mecanismos que garanticen la provisión de servicios y tecnologías en salud de manera individual (tecnologías en salud no cubiertas en el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación).

Actualmente, en virtud del artículo 66 de la Ley 1753 de 2015⁷¹, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) es la entidad encargada de administrar los recursos del régimen contributivo destinados a financiar las tecnologías en salud no cubiertas en el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación. Por su parte, según el artículo 43 de la Ley 715 de 2001, en el régimen subsidiado dichas tecnologías son financiadas por los departamentos y distritos, con recursos propios, rentas cedidas y recursos del Sistema General de Participaciones.

Frente al suministro, reconocimiento y pago de las tecnologías en salud no cubiertas en el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación en el régimen subsidiado, se ha identificado una baja capacidad institucional de las administraciones territoriales⁷².

Además, se ha determinado que existe una ausencia de estandarización de los procesos de gestión (existen tantos procesos como departamentos y distritos), que a su vez dificulta el proceso de monitoreo y aplicación de planes de mejora que hagan más transparente la cadena para los beneficiarios de los pagos.

Asimismo, se ha evidenciado que los recursos disponibles para financiar las tecnologías en salud no cubiertas en el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación son insuficientes para algunos territorios, de hecho, de manera agregada a nivel nacional existe un déficit para su financiación.

En este sentido, la administración de los recursos de prestación de servicios en lo no cubierto con subsidio a la demanda por parte de departamentos y distritos presenta tres retos a solucionar: i) deudas acumuladas, ya que de acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social se presentan alrededor de \$933 mil millones de deudas acumuladas a diciembre de 2017, ii) ineficiencia en el uso de los recursos disponibles; y iii) fugas de recursos en algunas entidades territoriales.

En consecuencia, la iniciativa pretender solucionar estas problemáticas a través de:

- (i) La administración de los recursos disponibles para financiar estas tecnologías por parte de la Administradora de los Recursos del

Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).

- (ii) El uso de la herramienta Mipres.
- (iii) Aplicación de valores máximos de recobros.
- (iv) Compra centralizada de tecnologías.

Estas medidas generarán una mayor equidad en el financiamiento, harán más transparente el proceso de gestión asociado a las tecnologías que no son financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación, garantizarán el acceso a estas tecnologías para la población pobre y vulnerable y permitirán un uso eficiente de los recursos disponibles.

A continuación, se explica cada una de estas medidas:

- (i) Administración de los recursos disponibles para financiar estas tecnologías por parte de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES):

La presente propuesta está dirigida a extender la regulación y manejo del gasto asociado a las tecnologías no financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación del régimen contributivo al régimen subsidiado. En este sentido, se propone que la Nación asuma las competencias de las entidades territoriales relacionadas con dichas tecnologías, es decir, asuma el financiamiento, la gestión y pago de las tecnologías en salud no cubiertas en el Plan de Beneficios con Cargo a la Unidad de Pago por Capitación del régimen subsidiado a través de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).

Vale la pena resaltar que la gestión eficiente de las tecnologías en salud es entendida como la posibilidad de redistribuir dichos recursos en atención a la demanda y a criterios de eficiencia que permitan atender de manera oportuna los gastos derivados de la prestación, garantizando así el adecuado flujo de recursos a los diferentes actores del Sistema; permitiendo de esta manera corregir las inequidades y deficiencias que se presentan actualmente.

- (ii) Uso de la herramienta Mipres:

La reforma planteada con el propósito de gestionar de manera eficiente las tecnologías en salud no cubiertas en el Plan de Beneficios en Salud con Cargo a la Unidad de Pago por Capitación, propone el uso obligatorio de la herramienta tecnológica de prescripción, “Mi prescripción - Mipres”, debido a que brinda transparencia en el uso de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud al hacer pública la información reportada a través de dicho aplicativo, hacer más eficiente el uso de recursos disponibles, estandarizar los procesos, mitigar incentivos para la inducción de la demanda, reducir progresivamente el impacto financiero y garantizar el acceso oportuno a los servicios y tecnologías por parte de los afiliados.

⁷¹ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

⁷² Núñez *et al.*; 2017.

Al respecto, vale la pena mencionar que la herramienta Mi Prescripción - MIPRES fue un desarrollo del artículo 19 de la Ley 1751 de 2015 que establece que con el fin de alcanzar un manejo veraz, oportuno, pertinente y transparente de los diferentes tipos de datos generados por todos los actores del Sistema, debía implementarse una política que incluyera un sistema único de información en salud, que integrara componentes demográficos, socioeconómicos, epidemiológicos, clínicos, administrativos y financieros. Dicha información debía ser suministrada al Ministerio de Salud y Protección Social.

Para el efecto, la Resolución 3951 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social, estableció el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de servicios y tecnologías en salud no cubiertas por el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación del régimen contributivo.

En tal sentido y con la propuesta presentada a través de esta Reforma, se pretende que la Nación cuente con esta herramienta no solo en el régimen contributivo sino en el régimen subsidiado, razón por la cual el Ministerio de Salud y Protección Social desarrollará dicha herramienta luego de la entrada en vigencia del proyecto de ley.

(iii) Aplicación de valores máximos de cobros:

Esta medida busca evitar cobros excesivos al Sistema General de Seguridad Social en Salud por tecnologías no incluidas en el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la UPC y por tanto únicamente obliga a la Administradora a limitar el valor de los reembolsos a los actores del Sistema de conformidad con los lineamientos expedidos para el efecto por el Gobierno nacional, asegurando la sostenibilidad financiera del SGSSS.

Lo anterior, en virtud de lo establecido en los literales i y k del artículo 6° de la Ley 1751 de 2015 que establece que para garantizar la sostenibilidad del SGSSS, el Estado dispondrá de los recursos necesarios y suficientes para asegurar progresivamente el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, de conformidad con las normas constitucionales de sostenibilidad fiscal y que el sistema de salud debe procurar por la mejor utilización social y económica de los recursos, servicios y tecnologías disponibles para garantizar el derecho a la salud de toda la población, respectivamente.

A partir de estas propuestas, los recursos del componente de salud del Sistema General de Participaciones podrán financiar los servicios de salud requeridos por la población en condiciones de equidad y garantizar el acceso oportuno y de calidad a dichos servicios.

(iv) Compra centralizada de tecnologías:

Con el fin de lograr la disminución de los precios de las tecnologías en salud no cubiertas en el Plan de Beneficios en Salud con Cargo a la Unidad de

Pago por Capitación (medicamentos, insumos y dispositivos) a precios significativamente inferiores que los recobrados y para facilitar el acceso de la población a dichas tecnologías en condiciones de equidad, se propone desarrollar la compra centralizada.

Al respecto, el artículo 71 de la Ley 1753 de 2015 establece que le corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social determinar los mecanismos para adelantar negociaciones centralizadas de precios de medicamentos, insumos y dispositivos y que los precios resultantes de dichas negociaciones serán obligatorios para los proveedores y compradores de estos servicios de salud, prohibiendo transarlos por encima de aquellos precios.

Por su parte el Conpes 155 de 2012 determinó que la política farmacéutica tiene una caja de herramientas que permite mejorar las capacidades regulatorias y de vigilancia y detecta y resuelve las distorsiones del mercado.

Dentro de la mencionada caja, aparece la compra centralizada como una herramienta para la regulación de precios, lo cual contribuye con la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud y el uso eficiente de los recursos del mismo.

c) De los aportes patronales

Para el año 2002, los recursos distribuidos por concepto del componente de aportes patronales representaban el 13% de la bolsa del sector salud del SGP.

Lo anterior dado que, en principio, la Ley 715 de 2001, definió que los aportes patronales del sector salud que se venían financiando con los recursos del situado fiscal (según lo definido en la Ley 60 de 1993⁷³), deberían financiarse con cargo al SGP.

Por su parte, el Decreto 1636 de 2006⁷⁴, expedido con el fin de reglamentar la forma y oportunidad para realizar los giros por aportes patronales, estableció el mecanismo para la asignación de estos recursos. Dichos mecanismos, estaban encaminados a que las entidades empleadoras calcularan y reportaran el valor de los aportes con base en costo de planta de personal, para que así se realizara la asignación del monto requerido y el posterior pago a los Fondos de Pensiones y Cesantías, Administradoras de Riesgos Profesionales y a las EPS⁷⁵.

⁷³ “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

⁷⁴ “Por el cual se reglamenta la forma y oportunidad para efectuar los giros de aportes patronales del Sistema General de Participaciones para Salud en desarrollo de lo establecido en el artículo 53 de la Ley 715 de 2001 y se dictan otras disposiciones”.

⁷⁵ Artículo 58 de la Ley 715 de 2001.

Este mecanismo de aportes patronales surge como una herramienta para aliviar el desequilibrio financiero de las Empresas Sociales del Estado. Ahora bien, como resultado de este proceso de giro, fue posible identificar inconsistencias entre los pagos y las bases aportadas por las entidades territoriales y sus entes descentralizados lo que requirió hacer un proceso de saneamiento de aportes.

Así las cosas, se puede concluir que la asignación por este mecanismo presenta dos problemas principales: (i) el carácter estático que ha tenido en el tiempo para su asignación, y (ii) las inconsistencias de información que dificultan el giro eficiente por parte de la Nación.

Por lo expuesto, y considerando además que las ESE deben operar en condiciones de equilibrio fiscal, autosostenibilidad y eficiencia, esta propuesta no mantiene la asignación por concepto de aportes patronales, pero sí mantiene un subsidio a la oferta en aquellas ESE que están ubicadas en zonas alejadas o de difícil acceso, que sean monopolio en servicios trazadores y no sostenibles por venta de servicios.

Lo anterior, es consecuente con los objetivos de reforma planteados, dado que transforma dichos recursos para que sean ejecutados a través de convenios con metas de atención y otros indicadores de gestión. Además, constituye un incentivo para que las entidades territoriales mantengan la red pública en condiciones de equilibrio financiero.

d) **Del fortalecimiento de las Empresas Sociales del Estado (ESE)**

Actualmente, las Empresas Sociales del Estado continúan ejecutando presupuestos de gasto conforme a una facturación reconocida y no contra un recaudo real. Según el Ministerio de Salud y Protección Social, lo anterior explica el déficit presupuestal de \$948 mil millones y la acumulación de pasivos por \$4,4 billones en dichas instituciones al cierre de la vigencia 2017.

A partir del reconocimiento del rol de gobernanza que deben desempeñar las entidades territoriales en este proceso y su responsabilidad por la sostenibilidad de la red de prestadores públicos, esta iniciativa prevé la obligatoriedad para las entidades territoriales de incorporar un análisis de sostenibilidad económica y financiera de sus Empresas Sociales del Estado del sector salud en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, promoviendo así la reducción de riesgos fiscales para la entidad territorial.

Esta situación ha afectado de manera directa la calidad y oportunidad de los servicios prestados a la población y configuran una causa de riesgo financiero para las entidades territoriales.

En línea con los objetivos previstos por el Gobierno nacional en la implementación de programas que buscan garantizar la prestación

pública de servicios de salud⁷⁶, en condiciones de eficiencia y sostenibilidad, con la coordinación de actores sectoriales y con el restablecimiento de la solidez económica y financiera de las Empresas Sociales del Estado (ESE), este proyecto de ley busca el reconocimiento de las condiciones de equilibrio fiscal, autosostenibilidad y eficiencia bajo las cuales las Empresas Sociales del Estado del sector deben operar.

Para lo anterior, se prevé el fortalecimiento de competencias territoriales en departamentos, distritos y municipios certificados, que tienen dentro de sus competencias la garantía de la prestación de servicios, dirigidas a que la red prestadora de servicios de salud opere en condiciones de equilibrio financiero, racionalizando costos y operando bajo condiciones de calidad; así como también a propender por la eficiencia en la prestación de servicios mediante mecanismos de articulación y coordinación con actores de la red pública y privada de influencia en los territorios.

Asimismo, la iniciativa establece que las Empresas Sociales del Estado deberán garantizar su sostenibilidad con base en sus ingresos operacionales, a excepción de aquellas Empresas Sociales del Estado que sean objeto de subsidios a la oferta.

Igualmente, la propuesta pretende robustecer las fuentes de financiación para las ESE que adopten Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero.

En ese marco, como ya se señaló, se plantea mantener un subsidio a la oferta en aquellas ESE que están ubicadas en zonas alejadas o de difícil acceso que sean monopolio en servicios trazadores y no sostenibles por venta de servicios, propuesta que es consecuente con los objetivos de reforma planteados, transformando dichos recursos para que sean ejecutados a través de convenios con metas de atención y otros indicadores de gestión, además de constituir un incentivo en las entidades territoriales para mantener la red pública en condiciones de equilibrio financiero. Dicha asignación, a la luz de esta propuesta, formará parte de la bolsa de recursos denominada “Salud Pública y Subsidios a la oferta” que corresponderá al 10% de la asignación total del sector salud.

Por último, la propuesta establece que las entidades territoriales financiarán los programas de saneamiento fiscal y financiero de las Empresas Sociales del Estado, con recursos propios y provenientes de rentas cedidas diferentes a las destinadas al aseguramiento.

⁷⁶ El Gobierno ha impulsado programas como la modernización y reorganización de las redes prestadoras de servicios de salud; el programa de fortalecimiento de hospitales públicos; el programa de saneamiento de cartera; el programa de saneamiento fiscal y financiero; y otras medidas dirigidas a dar liquidez a las empresas sociales del Estado; así como la puesta en marcha de la Política de Atención Integral en Salud en los territorios.

En este sentido, adicionalmente, se promueven unas modificaciones a los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de dichas ESE que hayan sido categorizadas en riesgo alto o medio por el Ministerio de Salud y Protección Social en los eventos en que estas incumplan dichos programas, dependiendo de su viabilidad financiera.

Para el efecto, se pretende que en los casos en los cuales del análisis de su situación financiera se identifique la capacidad de generar ingresos suficientes para el pago de sus compromisos corrientes y de sus acreencias, las ESE puedan optar por la Promoción de Acuerdos de Reestructuración, adopción voluntaria de su liquidación o transformación.

En caso contrario, es decir, cuando la ESE incumpla el Programa y se determine su incapacidad para generar ingresos para el pago de sus compromisos corrientes o de sus acreencias, se prevé que la Superintendencia Nacional de Salud adopte un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos o la Intervención Forzosa para Administrar o Liquidar establecidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Esas mismas medidas serán adoptadas por la Superintendencia Nacional de Salud cuando la ESE no presente el programa de saneamiento fiscal y financiero o del análisis de dicho programa se determine su inviabilidad.

e) Del componente de salud pública

La Ley 715 de 2001 define competencias específicas para la Nación, los departamentos y los municipios en materia de salud pública, pero en muy pocos casos desagrega las mismas de acuerdo con la capacidad de gestión de cada una.

De hecho, se ha evidenciado una dispersión importante en las capacidades de las entidades territoriales para ejecutar los recursos asociados a este componente. Esto se debe, en parte, a una categorización de las mismas que no permite diferenciar las capacidades reales de ejecución, llevando a que no exista una armonización entre las capacidades del ente territorial y las acciones que debe llevar a cabo en este subcomponente.

En particular, las entidades deben regirse por el Plan Decenal de Salud Pública definido en el artículo 6° de la Ley 1438 de 2011⁷⁷. Este plan establece estrategias colectivas e individuales, que involucran varios sectores, con líneas de implementación en promoción de la salud, gestión del riesgo y gestión de la salud pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, las entidades municipales deben no solo desarrollar estrategias para cumplir con los lineamientos establecidos por la Nación sino también, coordinar sus actuaciones con el nivel departamental.

⁷⁷ “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

Adicionalmente, las categorías presupuestales utilizadas para clasificar las capacidades de las entidades territoriales en el marco de la Ley 617 de 2000⁷⁸, no reflejan los retos que estas pueden enfrentar en la ejecución de las acciones de salud pública.

En particular, y en relación con el índice de ruralidad, las categorías definidas no logran discriminar la ruralidad de los municipios. Es por esto que la clasificación no captura la necesidad adicional de recursos que tienen algunos municipios que, a pesar de tener poca población, están en la zona rural y zona rural dispersa, lo cual aumenta los costos de funcionamiento y de ejecución de los programas de salud pública.

Al respecto, 968 de los 1.100 municipios se encuentran clasificados en categoría 6, lo que podría dificultar la utilización de dichas categorías para la asignación eficiente de los recursos a esas entidades territoriales.

Gráfica 11: Índice de ruralidad promedio por categoría de análisis

Categorías basadas en MTC Y MSC	Categorías definidas en la Ley 617							
	0	1	2	3	4	5	6	Total
NodoAglomeración	0,247	0,369	0,382	0,331	N/D	N/D	N/D	0,332
Aglomeración	N/D	0,240	0,390	0,448	0,367	0,418	0,392	0,376
Uninodal	N/D	0,393	0,402	0,388	0,463	0,362	0,358	0,394
Intermedio	N/D	N/D	N/D	0,437	0,405	0,442	0,488	0,443
Rural	N/D	N/D	N/D	N/D	0,443	0,521	0,520	0,495
Rural_Disperso	N/D	N/D	N/D	N/D	0,625	0,434	0,584	0,548
Total	0,247	0,334	0,392	0,401	0,461	0,435	0,469	

Fuente: Dirección de Financiamiento Sectorial – MSPS -

Por otro lado, es pertinente resaltar que actualmente los recursos para financiar las acciones de salud pública, se distribuyen de acuerdo con los siguientes criterios:

- (i) 40% por población por atender.
- (ii) 50% por equidad.
- (iii) 10% por eficiencia administrativa.

El primer criterio tiene en cuenta, que las grandes ciudades necesitan mayores recursos para atender el gran número de habitantes de su jurisdicción, lo que, en consecuencia, ha direccionado los recursos provenientes del SGP hacia los grandes centros urbanos, dejando a otros municipios con asignaciones que no les permiten llevar a cabo las acciones prioritarias definidas por la nación en salud pública.

El segundo criterio pretende capturar la necesidad adicional de recursos que requieren los municipios ubicados en zona rural y zona rural dispersa para ejecutar las acciones de salud pública.

⁷⁸ “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

Finalmente, el tercer criterio pretende premiar a los territorios por los resultados alcanzados con los programas de salud pública.

Aunado a lo anterior, frente al componente de salud pública se ha identificado que existe multiplicidad de competencias que se asignan a las entidades territoriales, sin que sean claros los retos y particularidades de las mismas, así como los mecanismos de concurrencia entre los distintos niveles de Gobierno.

En particular, para municipios de menor tamaño en zonas rurales es difícil ejecutar las directrices definidas en el Plan de Intervenciones Colectivas (PIC), por los altos costos y las asignaciones limitadas de recursos.

Ahora bien, para los departamentos es difícil, en muchas ocasiones, concurrir de manera efectiva en las actividades de salud pública que desarrollan los municipios de su jurisdicción, dado que, como se ha mencionado líneas arriba, no se tiene una adecuada medición de las capacidades de las entidades territoriales que les permita priorizar los lugares en los cuales se requiere una mayor concurrencia de recursos.

En cuanto a la necesidad de generar una mayor coordinación entre los departamentos y los municipios de su jurisdicción, esta reforma plantea que los municipios concentren sus esfuerzos en las acciones de inspección, vigilancia y control, mediante la minimización de riesgos, daños e impactos negativos para la salud humana, para el uso de consumo de bienes y servicios, en establecimientos de interés en salud pública y en aspectos relacionados con condiciones sanitarias.

Este tipo de acciones deben ser realizadas por cada uno de los municipios, dado que los departamentos no cuentan con la capacidad para hacer presencia constante en todo el territorio.

Por otra parte, se requiere que los departamentos concurren con asistencia técnica para los municipios de su jurisdicción, con el fin de mejorar y estandarizar los procesos, y apoyar situaciones que afectan de manera sistémica la salud de la población de varios de sus municipios.

Igualmente, existe un reto importante respecto de cómo medir los resultados o la efectividad de las acciones de salud pública. Hasta el momento se han utilizado indicadores trazadores de mortalidad y morbilidad que no necesariamente son atribuibles únicamente a las acciones desarrolladas en este marco, por el contrario, capturan muchas de las características sociodemográficas de los departamentos. Por esta razón, es necesario promover una nueva serie de indicadores que incentiven a los territorios a ejecutar y evaluar resultados de sus intervenciones.

En este orden de ideas, esta reforma pretende generar incentivos para que las entidades territoriales se empoderen de estos procesos y así

generen sinergias para alcanzar mejores resultados en salud en sus jurisdicciones.

Por último, el diagnóstico territorial ha permitido evidenciar además de la baja ejecución de recursos del componente, que la problemática se ha venido concentrando en la no priorización de la contratación de acciones del Plan de Intervenciones Colectivas (PIC) con los prestadores de servicios de salud de carácter público.

Por todo lo anterior, y con el propósito de aumentar la eficiencia y el impacto en la ejecución de los recursos asignados para salud pública del SGP, el Proyecto de Ley prevé incentivar una mayor coordinación entre los diferentes niveles de Gobierno (Nación, departamentos, distritos y municipios), el reconocimiento y fortalecimiento de competencias a nivel territorial, y la asignación de recursos reconociendo los retos que enfrentan los municipios en zonas rurales y zonas rurales dispersas.

f) **Distribución de recursos**

En consecuencia, se propone reestructurar la participación de cada uno de los subcomponentes de salud del Sistema General de Participaciones.

En particular, se plantea destinar un 90% de los recursos para financiar el régimen subsidiado y las tecnologías no financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación, en concordancia con la competencia que adquiere la Nación de financiar, gestionar y pagar dichas tecnologías.

Finalmente, se asignará el 10% del SGP así: 75% para el componente de salud pública y 25% para subsidio a la oferta. Esta nueva distribución de recursos se plantea teniendo en cuenta que ya no se asignarán recursos por concepto de aportes patronales y aquellos destinados para el Fondo de Salvamento y Garantías Fonsaet.

3.3 **Agua potable**

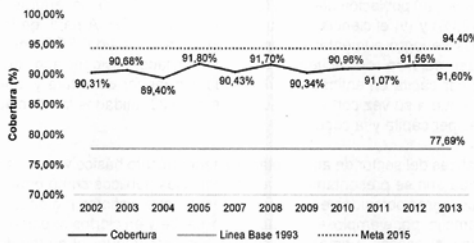
En los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se trazó como meta lograr para el año 2015 una cobertura en acueducto del 99% en las zonas urbanas y de 78% en las zonas rurales, y en alcantarillado del 93% y 72%, respectivamente. Durante el periodo 2002-2013, se han observado avances en la cobertura nacional, tanto del servicio de acueducto como de alcantarillado, logrando coberturas del 91,6% y 86,3%, respectivamente⁷⁹ (Gráficas 12 y 13)⁸⁰. A pesar de ello, los recursos destinados al sector no han generado el potencial impacto que pudieron haber logrado, ya que el

⁷⁹ Los niveles de coberturas presentados incluyen soluciones alternativas, que en el caso de acueducto corresponden a pozos de bomba y pila pública; en el caso del alcantarillado, las soluciones incluyen alternativas como inodoro conectado a pozo séptico y letrina (DNP, 2014).

⁸⁰ Es importante aclarar que en el año 2009 el DANE realizó la actualización de los marcos de muestreo de las encuestas de hogares con base en las proyecciones de población que surgen del censo de población y vivienda en 2005, lo cual justifica la caída en las coberturas respecto a los años anteriores (DNP, 2014).

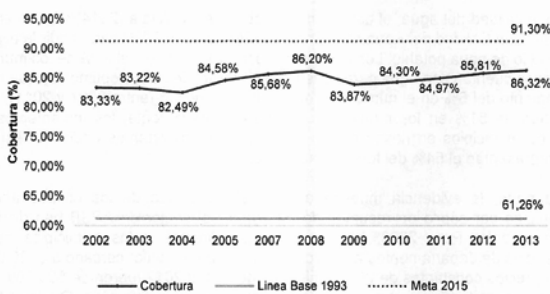
progreso en cobertura no fue proporcional a los recursos transferidos. Según el Consejo Nacional de Política Económica y Social, si se hubieran utilizado estos recursos de forma eficiente, para el año 2003 se debería haber alcanzado la cobertura universal del servicio de acueducto y el 78% en alcantarillado⁸¹ (sin contar soluciones alternativas)⁸².

Gráfica 12: Cobertura nacional de acueducto (2002 – 2013)



Fuente: Reconstrucción DAF a partir de GEIH (DANE). Cálculos DDU/DNP. Incluye soluciones alternativas

Gráfica 13: Cobertura nacional de alcantarillado (2002 – 2013)



Fuente: Reconstrucción DAF a partir de GEIH (DANE). Cálculos DDU/DNP. Incluye soluciones alternativas

A partir de la expedición de la Ley 1176 de 2007 se creó la participación para Agua Potable y Saneamiento Básico, modificando la participación de Propósito General que inicialmente contenía una asignación para agua potable. Los criterios de asignación de recursos establecidos originalmente en la Ley 715 de 2001 para la participación de Propósito General se basaban en: (i) población del municipio (40%), (ii) nivel de pobreza (40%), (iii) eficiencia fiscal (10%) y (iv) eficiencia administrativa (10%). Como ya se mencionó, dichos criterios no generaron un crecimiento de los niveles de cobertura proporcional a los recursos girados, en tanto que “no tomaban en cuenta las necesidades o capacidades sectoriales y en consecuencia generaban asimetrías entre la distribución del SGP para agua potable y saneamiento básico y las necesidades locales”⁸³.

Por su parte, los criterios de distribución reformulados en la Ley 1176 de 2007 para la nueva participación para Agua Potable y Saneamiento Básico se basaron en: (i) déficit de

coberturas (35%), (ii) población atendida (30%), (iii) ampliación de coberturas (5%), (iv) nivel de pobreza (20%) y (v) eficiencia administrativa y fiscal (10%). A partir de la modificación de los criterios se logró aumentar el impacto de los recursos del SGP con respecto a la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado, evidenciado en una mayor participación per cápita en entidades territoriales con menor cobertura y mayor población por atender⁸⁴, que a su vez conllevó a aumentar en 0,29 unidades la correlación entre las transferencias per cápita y la cobertura⁸⁵.

Las problemáticas del sector de agua potable y saneamiento básico van de la mano con las dificultades que aún se presentan en diversos servicios públicos como educación y salud. A pesar de los logros obtenidos en APSB, la brecha entre distintas regiones del país sigue siendo muy amplia, por ejemplo: en el Pacífico, el Caribe y en ciertos departamentos del suroriente del país el acceso a estos servicios es bastante inferior al de los departamentos ubicados en la región central (Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Caldas, Tolima, Antioquia, Valle del Cauca, Huila y Meta)⁸⁶. Además, la cobertura en las zonas rurales, tanto de acueducto como de alcantarillado es alrededor de 25 puntos porcentuales más baja que en las zonas urbanas.

Frente a la calidad del agua, el estudio de Bonet, Pérez, & Ayala (2014)⁸⁷ utilizó el índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA)⁸⁸ para medir la evolución en el servicio de agua potable. Los resultados concluyen que solo el 23% de los municipios colombianos cuentan con agua para consumo en el nivel de riesgo óptimo⁸⁹, y que a pesar del incremento del 6% en el número de municipios sin riesgo (entre 2007 y 2011), y de la disminución de 51% en los municipios inviables sanitariamente, los incrementos en el número de municipios en riesgo medio y alto resultan importantes dado que estos dos grupos representan el 54% del total de municipios del país.

Por otra parte, la evidencia muestra que en el transcurso de los últimos años, las transferencias per cápita de recursos del SGP para el sector de APSB han disminuido significativamente. Para 2006,

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Econometría Consultores - DNP. (2014). Evaluación de Operaciones del Sistema General de Participaciones. Bogotá.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, J. (2014). *Contexto Histórico y evolución del SGP en Colombia*. Documentos de trabajo sobre Economía Regional.

⁸⁸ El Indicador empezó a utilizarse después de la reglamentación del Decreto 1575 de 2007 con el que se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano. El indicador está compuesto por las características microbiológicas y químicas del agua, ponderadas por una fórmula técnica.

⁸⁹ Información para el año 2011.

⁸¹ Según el Conpes, sin contar las soluciones alternativas, la cobertura de acueducto y alcantarillado para 2013 fueron de 88% y 74%, lo cual corresponde a niveles de acceso al acueducto 16 puntos porcentuales por debajo de la cobertura potencial, y 4 puntos porcentuales inferior respecto al servicio de alcantarillado.

⁸² Conpes 153. (2012). Documento Conpes Social 153. Bogotá.

⁸³ Conpes 153. (2012). Documento Conpes Social 153. Bogotá.

las transferencias directas a los municipios más las transferencias de departamentos a municipios fueron por un valor cercano a \$120.000 per cápita (a precios constantes de 2013), mientras que en el 2012 fueron de \$80.000, lo cual representa una reducción real de un tercio (33,3%) en apenas seis años (Gráfica 14).

Gráfica 14: Transferencias per cápita a municipios (2006-2012)



Fuente: Reconstrucción DAF a partir de (Econometría Consultores - DNP, 2014).

Adicionalmente, se han identificado ineficiencias en la asignación de tarifas, lo cual no permite que estas se conviertan en una fuente de financiación importante para las inversiones requeridas por el sector. Igualmente, la intervención de las administraciones departamentales en la distribución de recursos de la participación para APSB del SGP, así como la asunción de la prestación del servicio por parte de los departamentos cuando el municipio sea descertificado, han complicado la asignación de competencias entre las entidades territoriales y han generado ineficiencias en la gestión, debido a los altos costos producidos por la dispersión geográfica.

En el sector APSB se identifica un esquema de prestación de servicios públicos domiciliarios en el que, según la Ley 142 de 1994⁹⁰ prima la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo por parte de los particulares. Tanto así que, la Ley de servicios públicos estableció una prohibición para el ejercicio del monopolio⁹¹ en la prestación de los servicios por parte del Estado. No obstante, el artículo 6^o⁹² de

la referida ley establece que excepcionalmente en los municipios donde ningún inversionista privado muestre su interés para prestar los servicios públicos domiciliarios, la entidad los deba prestar directamente⁹³.

La mayoría de municipios se encuentran en la condición de tener un prestador especializado de servicios públicos domiciliarios. Sin embargo, según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el año 2016 existían 412 municipios que prestaban directamente alguno de los tres servicios, debido a que no encontraron inversionistas dispuestos a operar en sus jurisdicciones, entre otras razones, porque sus estudios de mercado no entregaban cifras financieras que indicaran la posibilidad de obtener cierres financieros.

Las dificultades de los municipios prestadores directos para encontrar inversionistas privados o públicos dispuestos a prestar servicios públicos domiciliarios se explican por: (i) infraestructuras inexistentes o en mal estado y (ii) la falta de inversión en la construcción, mantenimiento y reposición de infraestructura. Lo que supone la obligación de llevar estas necesidades a la tarifa, con implicaciones desfavorables en la demanda por el incremento del precio de los servicios públicos domiciliarios para poblaciones con ciudadanos de bajos recursos.

La necesidad de inversión es permanente tanto en municipios que cuentan con Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios (ESPD) como en los municipios prestadores directos, como quiera que la infraestructura de acueducto y alcantarillado sufre deterioro permanente, presenta necesidades de reposición y resulta indispensable para la ampliación de cobertura.

Los municipios que cuentan con ESPD tienen dos fuentes de financiación de la inversión: la primera, es la tarifaria porque el precio del servicio incluye un componente para inversión, que tiene como finalidad mejorar permanentemente el servicio; y la segunda, son los recursos del municipio, en particular los originados en el SGP, que se destinan al pago de subsidios e inversión, diferente a la planeada por la ESPD.

Los municipios prestadores directos deberían tener las mismas fuentes de financiación de la inversión que tienen los municipios que cuentan con ESPD. Sin embargo, en Colombia los municipios prestadores no están aplicando las metodologías tarifarias por las mismas razones que los inversionistas privados no llegaron a prestar servicios: el precio de oferta resulta demasiado

⁹⁰ Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

⁹¹ Ley 142 de 1994. Artículo 6°. “De acuerdo con el artículo 336 de la Constitución Política, la autorización para que un municipio preste los servicios públicos en forma directa no se utilizará, en caso alguno, para constituir un monopolio de derecho”.

⁹² Ley 142 de 1994. Artículo 6°. “Prestación directa de servicios por parte de los municipios. Los municipios prestarán directamente los servicios públicos de su competencia, cuando las características técnicas y económicas del servicio, y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, lo cual se entenderá que ocurre en los siguientes casos:

6.1. Cuando, habiendo hecho los municipios invitación pública a las empresas de servicios públicos, no haya habido empresa alguna que se ofreciera a prestarlo”; (...).

⁹³ Es necesario precisar que la razón financiera no es la única que desestimuló la inversión, también razones de orden público, el aislamiento del casco urbano de algunos municipios, la corrupción y la pasividad de algunos municipios para buscar prestador.

alto, si tal y como lo señalan las metodologías tarifarias, se incluye en el precio el valor de la inversión necesaria para mejorar la prestación⁹⁴. Es decir, que si el negocio no es rentable para las ESPD, tampoco lo es para los municipios en calidad de prestadores directos.

Con fundamento en lo anterior, se estableció la necesidad de hacer modificaciones a las herramientas creadas para manejar los recursos sectoriales. Dentro de estas modificaciones se encuentran: (i) el procedimiento de certificación, (ii) el pago de subsidios, (iii) la optimización de la inversión, (iv) el superávit de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI), (v) el giro directo y (vi) la autorización para financiar soluciones alternativas en zonas urbanas y rurales.

a) De la eliminación de la certificación

El proceso de certificación, creado por el artículo 4° de la Ley 1176 de 2007, tuvo como propósito obligar a los municipios a organizar las finanzas públicas sectoriales, realizando un proceso de planeación que permitiera la financiación de los subsidios y la inversión en infraestructura (no vinculada a los planes de inversión tarifaria de los operadores especializados).

En virtud del artículo 5° de la Ley 1176 de 2007, los municipios y distritos descertificados pierden la administración de los recursos de la participación de APSB del SGP y la competencia para asegurar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico. Así, los recursos pasan a ser administrados por los correspondientes departamentos, quienes asumen la competencia para garantizar la prestación de dichos servicios en cada uno de los municipios descertificados.

El proceso de certificación no ha sido de fácil aplicación para la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), pues esta entidad ha tenido grandes dificultades para cumplir los plazos de culminación de cada proceso. Lo anterior a su vez ha generado una gran producción reglamentaria, que se ha ocupado de la flexibilización de los requisitos y la modificación de los plazos.

En virtud de la facultad reglamentaria, el Gobierno nacional expidió el Decreto número 1477 de 2009⁹⁵, que fue modificado por los Decretos

número 2323 de 2009⁹⁶ y 4193 de 2009⁹⁷, con el ánimo de buscar una gradualidad en la aplicación de los requisitos para el proceso de certificación. Posteriormente se emitió el Decreto número 938 de 2011⁹⁸, modificado por el Decreto número 1893 de 2011⁹⁹, para atender las dificultades que causó el Fenómeno de La Niña 2011-2012 en el cumplimiento de los requisitos de certificación.

Adicionalmente, se expidieron los Decretos 1629 de 2012¹⁰⁰ y 1639 de 2013¹⁰¹, que reglamentaron y desarrollaron los criterios a tener en cuenta en el proceso de certificación para cada municipio, de acuerdo con su condición de prestador directo o no de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Ahora bien, mediante el Decreto número 1484 de 2014¹⁰², compilado en el Decreto número 1077 de 2015¹⁰³, se derogaron los Decretos número 1040 de 2012¹⁰⁴ y 1639 de 2013¹⁰⁵. Esta nueva normativa introdujo cambios en el proceso de certificación referentes a la periodicidad para evaluar los requisitos, estableció nuevos plazos para los reportes y dotó de herramientas administrativas y presupuestales a las gobernaciones para asumir la administración de los recursos de los municipios descertificados.

⁹⁶ “Por el cual se modifica el Decreto número 1477 de 2009, que reglamentó parcialmente los artículos 4° y 5° de la Ley 1176 de 2007 en cuanto al proceso de certificación de los distritos y municipios y se dictaron otras disposiciones”.

⁹⁷ “Por el cual se modifica el artículo 5° del Decreto número 1477 de 2009”.

⁹⁸ “Por el cual se modifica el Decreto número 1477 de 2009”.

⁹⁹ “Por el cual se modifica el Decreto número 938 de 2011 que modificó el Decreto número 1477 de 2009”.

¹⁰⁰ “Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 4° y 5° de la Ley 1176 de 2007 en cuanto al proceso de certificación de los distritos y municipios y se dictan otras disposiciones”.

¹⁰¹ “Por medio de la cual se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido y se adiciona el artículo 113 de la Ley 599 de 2000”.

¹⁰² “Por el cual se reglamenta la Ley 1176 de 2007 en lo que respecta a los recursos de la participación para Agua Potable y Saneamiento Básico del Sistema General de Participaciones y la Ley 1450 de 2011 en lo atinente a las actividades de monitoreo, seguimiento y control integral a estos recursos”.

¹⁰³ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”.

¹⁰⁴ “Por el cual se reglamenta la Ley 1176 de 2007 en lo que respecta a la participación para Agua Potable y Saneamiento Básico del Sistema General de Participaciones, y la Ley 1450 de 2011 en lo atinente a las actividades de monitoreo, seguimiento y control integral de estos recursos”.

¹⁰⁵ “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 4° de la Ley 1176 de 2007 en cuanto al proceso de certificación de los distritos y municipios y se dictan otras disposiciones”.

⁹⁴ La metodología tarifaria impone que el precio incluya los costos de administración, operación, inversión y tasas ambientales, generando precios elevados en los municipios en los que la población de usuarios es pequeña, dado que los costos de inversión son de gran escala y se deben dividir entre el número de usuarios.

⁹⁵ “Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 4° y 5° de la Ley 1176 de 2007 en cuanto al proceso de certificación de los distritos y municipios y se dictan otras disposiciones”.

La gestión de los departamentos frente al proceso de descertificación ha presentado dificultades, al punto que los Informes de Monitoreo que anualmente expide el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio han señalado una baja gestión departamental, pues muestran resultados únicamente en el pago de subsidios.

Por otra parte, el Decreto número 028 de 2008 estableció la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control (EMSC) al uso de los recursos del SGP, a través de la cual se verifica el desempeño sectorial y administrativo de los distritos y municipios¹⁰⁶. El seguimiento y control en APSB está a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) ha impuesto medidas preventivas y correctivas a los municipios monitoreados que han incurrido en alguno de los eventos de riesgo establecidos en el artículo 9° del Decreto número 028 de 2008.

Como puede evidenciarse, hoy existen dos medidas a cargo del Gobierno nacional que tienen como resultado final la pérdida de la administración de los recursos y de las competencias, las cuales, en dado caso, se entregan al departamento o a la Nación: (i) la certificación¹⁰⁷ administrada por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD); y (ii) el componente de Seguimiento y Control de la EMSC¹⁰⁸ a cargo de la DAF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el primer caso, la descertificación se estructuró como una medida administrativa que se aplica anualmente para la vigencia anterior a cada una de las entidades territoriales, previo al cargue de información al Sistema Único de Información (SUI) de la SSPD por parte de los distritos y municipios.

En el segundo caso, los municipios monitoreados en la etapa de seguimiento y control son objeto de auditorías por parte de la DAF, en las que se determina cada uno de los eventos de riesgo y se recomienda la imposición de medidas preventivas (planes de desempeño) o correctivas (en general suspensión de giros o adopción de la competencia).

Las dos estrategias con que cuenta la Nación (la descertificación y la EMSC) entregan los recursos y competencias de los municipios afectados a un

administrador. La certificación tiene un periodo de máximo un año para solucionar los problemas de cada uno de los municipios descertificados, y la EMSC tiene hasta cinco años para cumplir con el mismo objetivo.

Teniendo en cuenta que la descertificación tiene como efecto inmediato un estado de pérdida de la administración de competencias y recursos, el Gobierno nacional ha encontrado inviable el uso de recursos humanos y económicos en la ejecución de ambas estrategias y, por esta razón considera necesario eliminar la descertificación dejando como mecanismo de control únicamente la EMSC. Los municipios que aún están descertificados recuperarán competencias y administrarán sus recursos ejecutando un Plan de Mejoramiento supervisado por Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Finalmente, con el propósito de reafirmar la propuesta contenida en esta iniciativa, es pertinente traer a colación el estudio denominado¹⁰⁹ “Evaluación de Operaciones del Sistema General de Participaciones” que presentó el Departamento Nacional de Planeación en 2014, donde textualmente concluyó que es necesario “[m]odificar o eliminar la certificación para así evitar la pérdida de autonomía y toma de responsabilidad de los municipios frente a la función que la ley les asigna en relación con los servicios públicos de APSB, y hacer énfasis en su fortalecimiento”.

b) Del pago de los subsidios

En relación con el uso de los recursos de la participación para APSB del SGP, es necesario tener en cuenta que, en términos generales, los distritos y municipios financian el sector pagando subsidios a las ESPD y realizando inversión en infraestructura con el remanente. En este sentido, el pago de subsidios debe realizarse de manera eficiente, para que el remanente destinado a inversión corresponda a la mayor cantidad de recursos posibles.

Actualmente, los distritos y municipios pagan los subsidios con base en las facturas que por déficit de subsidios les presentan las ESPD. Este déficit corresponde a la porción de subsidios que queda descubierta financieramente después de que las Empresas aplican las contribuciones solidarias, llamadas inicialmente factores¹¹⁰, que por mandato legal le cobran y recaudan de los predios residenciales de estratos 4, 5 y 6, y de los de uso industrial y comercial. En virtud del principio de

¹⁰⁶ La etapa de Monitoreo en el caso de APSB se encuentra a cargo del MVCT.

¹⁰⁷ La certificación, la descertificación y sus efectos fueron establecidos por los artículos 4° y 5° de la Ley 1176 de diciembre 27 de 2007.

¹⁰⁸ La Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones, fue establecida por el Decreto número 028 del 10 de enero de 2008. Cabe precisar que dicho decreto tiene fuerza de Ley en virtud de las facultades otorgadas al Gobierno nacional por el artículo 3° del Acto Legislativo 04 de 2007.

¹⁰⁹ DNP - Econometría Consultores. “Evaluación de Operaciones del Sistema General de Participaciones”. Producto 4 - Informe Final. Bogotá. Agosto 15 de 2014.

¹¹⁰ Ley 142 de 1994. Artículo 89.2 “Quienes presten los servicios públicos harán los recaudos de las sumas que resulten al aplicar **los factores** de que trata este artículo y los aplicarán al pago de subsidios, de acuerdo con las normas pertinentes, de todo lo cual llevarán contabilidad y cuentas detalladas”.

solidaridad¹¹¹, los usuarios con mayor capacidad de pago contribuyen a la financiación de los usuarios de menores ingresos o subsidiables, que corresponden a los predios de uso residencial de estratos 1, 2 y 3.

A pesar de la importancia que tiene la verificación de la factura para efectos de optimizar el uso de los recursos, hoy en día no existe una norma que obligue directamente a los municipios a realizar dicha verificación, como un paso previo para el pago de las facturas por déficit de subsidios. Sin embargo, la eficiencia en el pago de los subsidios solamente se puede lograr si los distritos y municipios realizan la verificación exhaustiva a cada una de las cuentas que presentan periódicamente (mensual o bimestralmente) las ESPD. De ahí que, deben comprobar que la estratificación haya sido correctamente aplicada a cada inmueble, que no se estén subsidiando consumos superiores al consumo básico, que se esté cobrando y aplicando correctamente el recaudo por Factores o contribuciones solidarias, y que no se estén subsidiando predios de uso diferente al residencial.

La Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó un ejercicio general de verificación al pago de subsidios de algunas ciudades capitales de departamento y algunos municipios con más de cien mil habitantes, utilizando la información cargada al SUI por sus ESPD y al FUT por las entidades territoriales. En dicho ejercicio se encontró que durante los años 2013 y 2014 los municipios estudiados pagaron en exceso por subsidios de acueducto a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios \$476 mil millones, de los cuales \$185 mil millones correspondieron a recursos de la APSB del SGP (\$124 mil millones por el año 2013 y \$61 mil millones por el año 2014) y el resto a recursos de los ingresos corrientes de dichas ciudades.

Por lo anterior, se considera indispensable obligar a las entidades territoriales a realizar la verificación exhaustiva de las cuentas de cobro que por déficit de subsidios les presentan sus operadores especializados, considerando que de acuerdo con el artículo 89.2 de la Ley 142 de 1994 la información de la aplicación de contribuciones solidarias debe llevar contabilidad detallada por usuario. En otras palabras, la información para realizar esta verificación sí existe y debería ser entregada al municipio como soporte de cada cuenta de cobro o factura por déficit de subsidios a cargo del municipio.

¹¹¹ Ley 142 de 1994. Artículo 87.3. “Por solidaridad y redistribución se entiende que al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a “Fondos de Solidaridad y Redistribución”, para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas”.

c) Del giro directo

Teniendo en cuenta las recomendaciones de las mesas técnicas de discusión de la reforma al SGP y la importancia de la financiación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, la iniciativa propone establecer el giro directo de los recursos de la participación para APSB del SGP, que los municipios destinarán al pago de subsidios hasta en un 50% del valor demandado. El giro directo se realizará a los prestadores de los servicios públicos que demanden pago por déficit de subsidios, el resto se girará directamente a cada distrito y municipio, para que previa verificación de las cuentas de cobro que por déficit de subsidios presentan los operadores a cada entidad territorial, realicen el pago de los correspondientes saldos.

d) De la optimización de la inversión

Resulta pertinente indicar que otro factor de optimización de los recursos es la destinación de la inversión. Las ESPD recaudan el valor del servicio entregado que, particularmente en el caso de agua potable, incluye dentro del precio un porcentaje que se debe destinar a la inversión. Ese porcentaje de inversión debe ser especificado por el operador especializado¹¹² en el momento de aplicación de la metodología tarifaria expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), que incluirá en su estudio tarifario un Plan de Inversiones. En otras palabras, los operadores especializados deben contar con una matriz de las Inversiones que realizarán con los dineros que cobran a sus usuarios por la prestación de los servicios públicos.

Ahora bien, actualmente los distritos y municipios no tienen una norma que los obligue a verificar la inversión que realizarán las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, por lo que, no en pocas ocasiones han financiado inversiones que se debían sufragar con la tarifa.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que los distritos y municipios deben cuidar que las inversiones que realicen no hagan parte de las inversiones que están en los planes tarifarios de los operadores especializados (financiadas con la tarifa), en el Proyecto de ley se incluye la obligación de consultar la información de proyectos de inversión a ser financiados a través de la tarifa antes de gastar recursos de la participación de APSB del SGP en inversión de infraestructura.

e) Del superávit de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos

El párrafo 2° del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 obliga a los municipios clasificados en categorías 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª a destinar a subvenciones como mínimo el 15% de los

¹¹² Operador Especializado es el nombre genérico que se le da a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliario y a cualquiera de las formas de prestación de los servicios públicos autorizadas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

recursos de la participación para APSB del SGP. A pesar de lo anterior, en la actualidad la demanda por subsidios en algunos municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª es tan baja que los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI) presentan superávit. El superávit se genera porque no existen prestadores que puedan acceder a los subsidios, dada la informalidad en su constitución, el incumplimiento de requisitos y el bajo precio de los servicios prestados, que no responden a estudios tarifarios sino al cálculo informal de un valor a pagar igual para todos los usuarios que son beneficiarios.

En cualquier caso, los FSRI tienen recursos que están inactivos en las cuentas bancarias del municipio y que se necesitan para realizar inversión. Se considera que, si la inversión se realiza en el sector rural se estimula la formalización de los acueductos de ese sector y de esa forma se aumenta la demanda por subsidios. En consecuencia, en la iniciativa se plantea permitir el uso de los recursos provenientes del superávit de los FSRI (diferente a los recursos de las contribuciones solidarias) para financiar la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en zona rural y urbana, incluyendo soluciones alternativas, siempre y cuando la entidad territorial haya demostrado que se encuentra a paz y salvo por concepto de subsidios.

f) De la autorización para financiar soluciones alternativas

Otro factor de optimización del uso de los recursos es la financiación de soluciones alternativas. La demanda de agua potable requiere de una gran inversión de recursos, que debe ser recuperada con las tarifas que se cobran a los usuarios del servicio público de acueducto.

También es posible ofrecer agua potable apta para el consumo humano y alcantarillado mediante el uso de infraestructura elemental (no convencional) que, recurriendo a la entrega del líquido con conexión a pozos o pilas públicas (acueducto) y, a pozos sépticos y letrinas (alcantarillado), permite satisfacer las necesidades de los ciudadanos con una baja inversión. Estos sistemas se conocen como soluciones alternativas y son de gran utilidad para entregar agua potable y alcantarillado en lugares de difícil acceso, en viviendas dispersas o en zonas con dificultades para realizar altas inversiones.

De acuerdo con el Conpes Rural¹¹³ en Colombia existen aproximadamente 11.500 proveedores de agua, que sin infraestructura convencional prestan el servicio a una población rural de aproximadamente 11,2 millones de personas, de las cuales el 23% se concentra en áreas nucleadas y el 77% en áreas dispersas.

Por lo anterior, el proyecto de ley autoriza a las entidades territoriales a financiar con recursos de la participación de APSB del SGP la prestación de

servicios a través de soluciones alternativas. Sin embargo, la inversión en soluciones alternativas en área urbana estará permitida transitoriamente, mientras que se concretan los proyectos del sector de agua potable y saneamiento y estará acotada únicamente a los distritos y municipios que cuenten con autorización por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

3.4 Participación de Propósito General

Frente a la participación de propósito general, la distribución de recursos del Sistema General de Participaciones se realiza atendiendo a criterios poblacionales, de pobreza relativa y con un componente de incentivos de eficiencia administrativa y fiscal. Con esta estructura de distribución, el sistema de transferencias busca establecer un equilibrio territorial con el fin de estimular el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales.

La normativa vigente determina que, para los municipios de categorías especial y de 1ª, 2ª y 3ª categoría se deben destinar como mínimo de los recursos de propósito general el 8% a deporte y recreación, 6% a cultura, 10% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) y el remanente para inversión en otros sectores.

Para los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª se puede destinar hasta el 42% de los recursos de propósito general a inversiones o gastos de funcionamiento de la administración central. De los recursos restantes, deben destinar un 8% a deporte y recreación, 6% a cultura, 10% al FONPET y los recursos que queden disponibles son destinados a inversión en otros sectores. Así mismo, con esta participación se puede cubrir el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, adquirida en desarrollo de las competencias de los municipios.

De acuerdo con lo anterior, a continuación, se muestra la destinación de los recursos de propósito general para la vigencia 2015 y 2016 (Fuente Documentos CONPES y Documentos de Distribución SGP del DNP):

Tabla 3: Propósito general (2016 - 2017)

(millones de pesos)

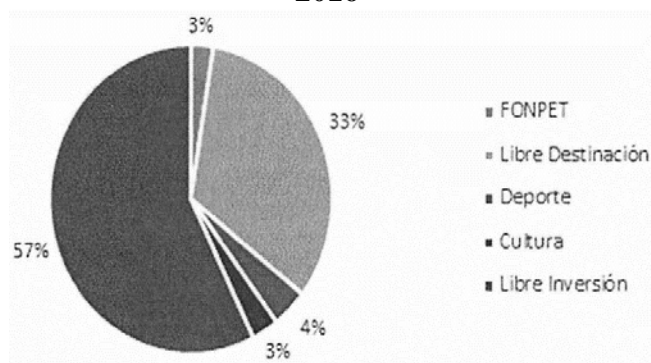
Concepto	2016	2017
FONPET	\$97.234	\$98.254
Libre Destinación	\$1.222.024	\$1.284.484
Deporte	\$160.104	\$159.556
Cultura	\$120.078	\$119.667
Libre Inversión	\$2.107.310	\$2.232.720
Total	\$3.706.749	\$3.894.680

Fuente: Creado por la DAF a partir del “Resumen histórico de distribución por Entidades y fuente-SGP”.

Publicado en el portal web SICODIS-DNP.

¹¹³ Conpes 3810 de 2014.

Gráfica 15: Destinación propósito general 2016



Fuente: Construcción DAF a partir de CONPES y Documentos de Distribución SGP del DNP

Asimismo, se observa que los gobiernos territoriales tienen poco margen de maniobra para elegir los niveles de prestación de servicios, dado que es recurrente la promulgación de mandatos legales que determinan los gastos que deben ser financiados con las transferencias del SGP.

En este punto es importante resaltar que es en la asignación de propósito general donde las administraciones tienen mayor discrecionalidad para orientar los recursos. Empero, teniendo en cuenta que los recursos asignados son limitados y que las entidades deben atender competencias otorgadas por el nivel nacional o normativas sectoriales¹¹⁴, el logro de objetivos sectoriales depende en gran medida de la capacidad de financiamiento con otras fuentes de recursos, lo cual limita las posibilidades de actuación autónoma de los territorios del país.

Según los estudios realizados sobre descentralización¹¹⁵, en fases tempranas de los procesos de implementación de transferencias, aquellas de tipo condicionado han demostrado ser más eficientes para cumplir objetivos nacionales. No obstante, el uso exclusivo de estas como sistema de compensación puede llegar a contradecir parte de los principios que soportan la descentralización, dado que estos giran en torno al mejoramiento de las decisiones de gasto

¹¹⁴ En su estudio “Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia”, Bonet, Pérez y Ayala (Banco de la República, 2014) concluyeron que sobre los municipios recaen más de 200 competencias asociadas a todos los sectores, sin que en todos los casos se determinen los recursos para su ejecución, debiendo ser buena parte de ellas financiadas con recursos de Propósito General.

¹¹⁵ Bergvall, D.; Charbit, C.; Kraan, D.-J.; Merk, O. (2006) *Intergovernmental transfers and decentralised public spending*. OECD Journal on Budgeting, Volume 5, Number 4, 2006; Boadway, R. y Shah, A. (Ed.) (2009) *Transferencias Fiscales intergubernamentales. Principios y Práctica*. Banco Mundial, Bogotá; Bonet, J., Galvis, L. A. (2016), *Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia*, Banco de la República - BID, Bogotá; Muñoz, A.; Pineda, E. Radics, A. (Ed) (2017) *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina. El potencial de las transferencias de igualación*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

a través de la identificación de las necesidades particulares desde los territorios. De este modo, un equilibrio entre las transferencias condicionadas y no condicionadas es inherente a un sistema de transferencias intergubernamentales eficaz que promueve la descentralización administrativa.

De otro lado, se resalta que en los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales no se evidencia una priorización efectiva de las metas y objetivos. Esto a su vez genera (i) requerimientos de inversión no ajustados a la disponibilidad real de recursos asignados y propios, y (ii) que los proyectos de inversión no se focalicen en los problemas específicos de cada municipio.

El Territorial Review de la OCDE (2014) identifica que Colombia debe avanzar en el diseño y coordinación de las políticas públicas con una visión coherente del desarrollo, pudiendo identificar los objetivos estratégicos clave en el nivel central y luego asignar más responsabilidades a los niveles administrativos inferiores. Estos pueden entonces adaptar la estrategia nacional a las condiciones de sus territorios¹¹⁶.

Para superar una descentralización basada en la categorización sectorial, el Proyecto de ley propone eliminar las determinaciones de gasto establecidas en normas sectoriales o directivas de los entes nacionales para clasificar los proyectos de inversión, garantizando así una bolsa única para otros sectores que permita una verdadera “libre inversión”. En consecuencia, esta propuesta incluye la eliminación de las destinaciones específicas para los sectores de deporte y recreación y cultura. Adicionalmente, establece que la inversión con recursos SGP del propósito general debe responder exclusivamente a los programas establecidos en los Planes de Desarrollo particulares para cada entidad, programas que deben estar desarrollados en proyectos debidamente formulados, radicados y aprobados en el Banco de Proyectos de la respectiva entidad.

3.5. Asignación Especial para los Municipios Ribereños del Magdalena

En cuanto a la asignación especial para los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena del SGP, la normativa actual prevé que se destinarán a financiar, promover y ejecutar un grupo particular de proyectos¹¹⁷. Sin embargo, la atomización de los recursos y las inversiones

¹¹⁶ OECD (2014), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, París, Pg. 19. <http://www.oecd.org/countries/colombia/oecd-territorial-reviews-colombia-2014-9789264224551-en.htm>

¹¹⁷ Reforestación, que incluye la revegetalización, reforestación protectora y el control de erosión; el tratamiento de aguas residuales; el manejo artificial de caudales que incluye recuperación de la navegabilidad del río, hidrología, manejo de inundaciones, canal navegable y estiaje; compra de tierras para protección de microcuencas asociadas al río Magdalena.

desarticuladas que realizan los municipios limitan el impacto de la asignación en la cuenca como región, además, reducen las posibilidades de generar externalidades positivas que trasciendan el espacio territorial particular de cada uno de los municipios ribereños. En este sentido, es conveniente plantear destinaciones que vayan más allá de la neta conservación ambiental de la cuenca, como, por ejemplo, permitiendo la financiación de proyectos que sitúen al río como un recurso económico, logístico y sociocultural.

Siendo así, se requiere que la coordinación de las inversiones de estos recursos, que en 2017 y 2018 fueron de alrededor de los \$29 mil millones para los 111 municipios ribereños, se realice bajo una perspectiva de dependencia regional con una visión integral de la Macrocuena, respondiendo a las necesidades y características propias de cada una de las regiones que la componen. Adicionalmente, la asignación debe entenderse como un sistema articulado en el que las distintas presiones identificadas ejerzan sus efectos no solo sobre su territorio, sino sobre los demás que se conectan por medio del flujo de agua de la Macrocuena.

De esta manera, se propone la estructuración de tres proyectos de inversión regionales relacionados con la protección de la cuenca del Río Grande de la Magdalena y/o su puesta en valor económica, de acuerdo con la sección geográfica del río a la que pertenezcan (alto, medio y bajo Magdalena), que sean formulados y presentados de manera conjunta por todos los alcaldes de los municipios beneficiarios de la asignación en cada sección geográfica. La división en estas tres secciones geográficas, responde al mapa de zonificación hidrográfica realizado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) en cumplimiento del numeral 3 del artículo 1.2.1.1.1 del Decreto número 1076 de 2015¹¹⁸, pues esta disposición señala como uno de los objetivos del IDEAM “*establecer las bases técnicas para clasificar y zonificar el uso del territorio nacional para los fines de planificación y el ordenamiento ambiental del territorio*”.

Así mismo, la división geográfica del río se articula con lo contemplado en el artículo 5° de la Ley 161 de 1994¹¹⁹, que define que para efectos de planificación y operación de las actividades de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena - Cormagdalena, el área de jurisdicción estará sectorizada en estas tres secciones. Al respecto, se destaca que Cormagdalena ha trabajado en la descripción del perfil geográfico y demográfico de las áreas sectorizadas (esta a su vez está contenida en la caracterización

física, demográfica, social y económica de los municipios ribereños de la jurisdicción del Plan Maestro de Aprovechamiento¹²⁰). Finalmente, la propuesta planteada es consistente con el artículo 13 de la precitada ley, el cual establece que la Junta Directiva de la Corporación estará integrada por tres (3) gobernadores de los departamentos ribereños, elegidos en razón de las secciones geográficas del río.

En este mismo sentido, la formulación y ejecución de estos tres proyectos de inversión propende por la articulación y aprovechamiento de los esfuerzos aislados identificados en la ejecución de los recursos, pues actualmente cada entidad territorial los ejecuta de manera independiente, sin coordinación con los otros actores que inciden en las dinámicas del río y sin atender los diferentes lineamientos y estrategias de planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas desarrolladas a nivel regional y nacional. Así, la propuesta contenida en el Proyecto constituye el marco para el desarrollo sostenible de toda la cuenca y es elemento fundamental para que las acciones que se realicen sean coordinadas, continuas en el tiempo y repercutan en la calidad de vida de sus habitantes, de manera integral y en una mayor escala.

Debe tenerse en cuenta que el promedio mensual recibido de la asignación especial para municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena por los 111 municipios ribereños es de alrededor de \$22 millones. Sin embargo, el 58% de estos municipios reciben menos de este monto, el 34% recibe entre \$22 y \$45 millones aproximadamente y tan solo el 7% percibe más de \$45 millones mensuales. La disponibilidad de menos de \$22 millones mensuales para la realización de proyectos de inversión en más de la mitad de municipios ribereños muestra la baja disponibilidad de financiación que estos presentan, para la ejecución de proyectos de inversión capaces de generar un alto impacto y de recoger de manera integral las necesidades del río.

Con base en la información de la ejecución presupuestal de los municipios ribereños reportada en la categoría “*gastos de inversión*” del Formato Único Territorial (FUT) para la vigencia 2017, se obtuvo que de los \$29 mil millones asignados para dicha vigencia se ejecutaron tan solo \$3,4 mil millones en las cuatro destinaciones contempladas en la Ley 1176 de 2007 para la asignación especial (reforestación, tratamiento de aguas residuales, manejo artificial de caudales y compra de tierras para protección de microcuencas asociadas al río Magdalena). Lo que representa una ejecución de tan solo el 12% de los recursos asignados y evidencia la baja capacidad de los municipios ribereños para estructurar y ejecutar proyectos

¹¹⁸ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

¹¹⁹ “Por la cual se organiza la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, se determinan sus fuentes de financiación y se dictan otras disposiciones”.

¹²⁰ Caracterización física, demográfica, social y económica de los municipios ribereños de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena. Plan Maestro de Aprovechamiento.

financiados con dichos recursos y para aportar a la solución de las necesidades asociadas al río Magdalena.

Adicionalmente, al analizar en este mismo reporte el monto de los recursos de cofinanciación departamental y nacional destinados a las cuatro líneas de inversión asociadas a la asignación especial, se encontró una ejecución de tan solo \$236 millones correspondientes a inversiones en los municipios de Coello - Tolima y Pedraza - Magdalena, lo cual muestra la falta de articulación de esfuerzos financieros entre los distintos niveles de gobierno para la realización de inversiones que beneficien al río.

Siendo así, el desarrollo de los tres proyectos de inversión para la ejecución de los recursos de manera conjunta por los municipios ribereños agrupados de acuerdo a la sección geográfica de la Macrocuena a la que pertenecen, habría implicado para la vigencia 2017 una disponibilidad de recursos de la asignación especial de \$9,9 mil millones, \$8,8 mil millones y \$10,2 mil millones de pesos anuales para la sección alta, media y baja, respectivamente. Lo anterior, a su vez, hubiese permitido una mayor capacidad tanto institucional como de apalancamiento de recursos de cofinanciación, para lograr una mejor articulación entre los distintos niveles de gobierno, y la concurrencia de recursos para el desarrollo de los proyectos de inversión relacionados con el río Magdalena.

Adicionalmente, la iniciativa propone que los proyectos de inversión estén debidamente formulados de acuerdo con los lineamientos establecidos en: (i) el Plan Estratégico de la Macrocuena Magdalena - Cauca liderado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; (ii) el Plan de Manejo de la Cuenca del río Magdalena - Cauca realizado por Cormagdalena; o (iii) en los instrumentos de planificación que hagan sus veces, definidos en el artículo 2.2.3.1.1.5 del Decreto número 1076 de 2015, como instrumentos de planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas.

Según el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto número 1076 de 2015, el Plan Estratégico de la Macrocuena Magdalena - Cauca es un “[i]nstrumento de planificación ambiental de largo plazo que con visión nacional, constituye el marco para la formulación, ajuste y/o ejecución de los diferentes instrumentos de política, planificación, planeación, gestión, y de seguimiento existentes en cada una de ellas”. Igualmente, en virtud de los numerales 5 y 8 del artículo 2.2.3.1.2.4 del precitado Decreto, el Plan constituye el marco para la formulación de políticas públicas sectoriales de carácter regional y/o local, y el mecanismo para el establecimiento de estrategias y acciones para mejorar la gobernabilidad del recurso hídrico y de los demás recursos naturales en la Macrocuena. Así pues, se puede evidenciar que las finalidades del Plan tienen relación directa

con la ejecución de los recursos de la asignación especial para municipios ribereños del río grande de la Magdalena.

En línea con lo anterior, según el artículo 2.2.3.1.5.1 del Decreto número 1076 de 2015 el Plan de Manejo de la Cuenca del Río Magdalena - Cauca es el “[i]nstrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de **mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico**” (negrilla fuera del texto), el cual además debe estar enmarcado dentro del Plan Estratégico de la Macrocuena Magdalena-Cauca, atendiendo a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 2.2.3.1.2.4 del Decreto en mención.

En este punto, resulta pertinente indicar que lo mencionado líneas arriba se articula con la presente propuesta en lo relacionado con la financiación de proyectos de inversión regionales, que versan sobre la protección de la cuenca del río Magdalena y/o su puesta en valor económico. Lo anterior dado que la iniciativa apunta a la promoción de la conservación del medio ambiente y al logro de inversiones que no solo mitiguen los efectos de las distintas presiones y conflictos presentes en los territorios colindantes con el Río Magdalena, sino que permitan la puesta en valor de los distintos recursos presentes en el territorio. Esto con el fin de lograr condiciones ambientales, económicas y sociales que, sin desvirtuar la naturaleza ambiental de las intervenciones, permitan generar un óptimo aprovechamiento de los recursos a través del desarrollo de estrategias que articulen objetivos de desarrollo productivo, económico y social, que a su vez generen efectos positivos sobre el manejo y dinámicas de la cuenca.

Frente a la puesta en valor, el informe línea base para el desarrollo del Plan Estratégico de la Macrocuena identifica que la gestión del recurso hídrico en Colombia, desde la perspectiva de Gestión Integral del Recurso Hídrico como política nacional, requiere el paso de un enfoque sectorial individual de la gestión a uno de planeación integrado que logre articular las distintas visiones sociales, económicas y ambientales sobre la Macrocuena que tienen los actores que intervienen y se ven afectados por su transformación¹²¹. Adicionalmente, en el documento de caracterización física, demográfica, social y económica de los municipios ribereños de la jurisdicción de Cormagdalena, realizado por esta corporación en el marco del Plan Maestro de Aprovechamiento del río Magdalena (PMA),

¹²¹ Informe Línea Base. Plan Estratégico de la Macrocuena Magdalena Cauca. Valoración Económica Ambiental S.A.S. EConcept. Optim Consult. Pg. 4.

se concluye que es de suma importancia integrar el aprovechamiento del río Magdalena con el desarrollo económico y social de las áreas de su jurisdicción¹²².

Así las cosas, el hecho de que los proyectos de inversión estén debidamente formulados de acuerdo con los lineamientos establecidos en los instrumentos de planificación señalados, permiten que la destinación de los recursos de la asignación especial para municipios ribereños pueda ser liberada de las destinaciones taxativas que presenta el artículo 20 de la Ley 1176 de 2011. Este artículo, desde una perspectiva netamente medioambiental y de prevención de desastres, estableció apenas cuatro destinaciones posibles que limitan el potencial de áreas de inversión de los recursos del SGP, que incluso pueden aportar a los objetivos y metas señalados en los instrumentos de planificación.

Ahora bien, la Ley 161 de 1994¹²³ le asignó a Cormagdalena las funciones de ordenamiento de la cuenca, por lo que, la entidad tiene campo de acción en materia de manejo hidrológico e integral del río. Adicionalmente, tiene como facultad especial coordinar y supervisar los aspectos que inciden en el comportamiento de la corriente del río, en especial, la reforestación, la contaminación de las aguas y las restricciones artificiales de caudales. Teniendo en cuenta lo anterior, se propone que los recursos de la asignación especial para municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena sean girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a una única cuenta maestra administrada por la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, como encargada de la ejecución del proyecto.

En este sentido, frente a la desarticulación institucional existente entre los distintos niveles locales y nacionales, para llevar a cabo las acciones requeridas para atender las necesidades identificadas y para implementar las líneas estratégicas definidas por los distintos instrumentos de planificación, se requiere la administración y ejecución de los recursos por parte de Cormagdalena. Esta propuesta propende por una coordinación en las inversiones regionales realizadas en torno al río Magdalena, así mismo, Cormagdalena se convertirá en un canal de articulación con el nivel nacional al ser integrante del Consejo Ambiental Regional de la Macrocuenca Magdalena - Cauca, pues será la principal instancia para la coordinación de la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas.

¹²² Caracterización física, demográfica, social y económica de los municipios ribereños de la jurisdicción de Cormagdalena. Cormagdalena, 2013. Pg. 10.

¹²³ “Por la cual se organiza la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, se determina sus fuentes de financiación y se dictan otras disposiciones”.

3.6 Asignación Especial para Resguardos Indígenas

Frente a la asignación especial para resguardos indígenas, el Gobierno nacional adquirió el compromiso de aumentar el monto de la asignación con las comunidades indígenas representadas en la Mesa Permanente de Concertación, para que así se logre una mayor participación dentro de la bolsa total del SGP. De ahí que, la asignación especial para resguardos indígenas corresponderá al 1% del total del Sistema y se distribuirá entre todos los resguardos indígenas legalmente constituidos del país, con lo cual 1) se financiarán los proyectos de inversión debidamente formulados, enmarcados en los planes de vida de los indígenas o de acuerdo con los usos y costumbres de las comunidades, y 2) serán priorizados por la población indígena resguardada.

Vale la pena mencionar que con la expedición del Decreto-ley 1953 de 2014¹²⁴ se presentó un nuevo marco normativo que ha permitido la administración directa de los recursos de la asignación especial para resguardos indígenas por parte de los resguardos indígenas y de las asociaciones que estos conformen, que logren la correspondiente autorización por parte del Departamento Nacional de Planeación previo cumplimiento de los requisitos establecidos. Estas nuevas responsabilidades generan un costo para los resguardos indígenas y las asociaciones que estos conformen, pues requieren atender los costos administrativos que conlleva el manejo de recursos públicos, por lo que, se considera imperante permitir un porcentaje para financiar gastos administrativos de funcionamiento dentro de las destinaciones posibles de la asignación.

3.7 Estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos

El Acto Legislativo 04 de 2007, que modificó el artículo 356 de la Constitución Política de 1991, creó la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control (en adelante “la Estrategia”) al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones, con la finalidad de asegurar la continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios financiados. En virtud de este mandato constitucional el Gobierno nacional expidió el Decreto-ley 028 de 2008, que definió los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios y estableció las medidas que pueden adoptarse para conjurar la situación.

Ahora bien, a partir de la aplicación del Decreto-ley 028 de 2008, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como órgano rector de la Estrategia, identificó la necesidad de realizar algunos ajustes al procedimiento administrativo.

¹²⁴ “Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”.

Estos ajustes deben orientarse a garantizar el debido proceso y el derecho de contradicción de las entidades territoriales y, deben observar los principios de eficacia, economía y celeridad que rigen la actuación administrativa.

En este sentido, se propone simplificar el procedimiento administrativo acotando los eventos de riesgo y las medidas que pueden adoptarse. En relación con los eventos de riesgo se propone mantener solo cinco (actualmente son dieciocho), los cuales son transversales a la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones y concentran todos los problemas identificados alrededor de la administración de los mismos. Particularmente, se faculta a los Ministerios sectoriales y al Departamento Nacional de Planeación para configurar los siguientes riesgos: (i) no disponer del Sistema de Identificación de Beneficiarios (Sisbén), o de estratificación, actualizados y en operación, bajo parámetros de calidad; y (ii) no enviar la información conforme a los plazos, condiciones y formatos indicados por el Gobierno nacional o, haber remitido o entregado información incompleta o errónea. De acuerdo con la propuesta, en estos casos el Gobierno nacional brindará asistencia técnica a las entidades identificadas, como la primera actividad de mejora, para generar capacidad instalada en la Entidad Territorial y solucionar las causas que motivaron la configuración de los eventos de riesgo, mediante la coordinación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

De igual forma, la propuesta contempla eliminar la medida correctiva de Giro Directo pues conlleva a que la Nación actúe como un mero pagador de los bienes y servicios que reconozca la entidad territorial. En consecuencia, se circunscribe la actuación del Gobierno nacional al ámbito tesorero, sin que se tengan en cuenta los problemas identificados en la contratación, presupuesto, contabilidad, defensa judicial o administración del sector. Es decir, que el Giro directo no mitiga ni soluciona el riesgo en la ejecución del recurso, sino que amplía la responsabilidad al Gobierno nacional y genera gastos de funcionamiento adicionales.

Según el artículo 8° del Decreto-ley 028 de 2008, los departamentos deberán acompañar la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral en los municipios de su jurisdicción. Ahora bien, frente a este punto la iniciativa propende por el fortalecimiento de la descentralización territorial mediante el desarrollo de herramientas que permitan el ejercicio adecuado de dicha competencia. Por ejemplo, se plantea que el departamento realice (i) el seguimiento e identificación de acciones u omisiones por parte del municipio que puedan poner en riesgo la calidad, cobertura y continuidad en la prestación del servicio público; (ii) el seguimiento y evaluación de las medidas preventivas o correctivas adoptadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en

los municipios de su jurisdicción; y (iii) colabore con la superación de las razones que sustentaron la adopción de las medidas preventivas o correctivas, a través de asistencia técnica, entre otras.

Por lo cual, en desarrollo de los principios de coordinación, subsidiaridad y complementariedad, el nivel de gobierno departamental se empodera como actor de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones.

De los honorables Congresistas,


MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
Ministro de Hacienda y Crédito Público


ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Salud y Protección Social


CAMILO SÁNCHEZ ORTEGA
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio


YANETH CRISTINA GIHA TOVAR
Ministra de Educación Nacional

Bibliografía

Baker, M., Gruber, J., & Milligan, K. (2008). Universal child care, maternal labor supply, and family well-being. *Journal of Political Economy*, 116(4), 709-745.

Banco de la República. (2016). *Sistemas de Transferencias Subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia - Memorias del Seminario Internacional: ¿Cómo va el Sistema General de Participaciones?* Banco de la República.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina - El potencial de las transferencias de igualación*. Washington D.C.: BID.

Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D.-J., & Merk, O. (2006). Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending. *OECD Journal on Budgeting, Volume 5, Number 4*.

BID. (2015). *Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales*. Washington D.C.: World Bank - Banco Interamericano de Desarrollo.

Blöchliger, H., & Kim, J. (2016). *Fiscal Federalism 2016 Making Decentralisation Work*. OCDE.

Boadway, R. (2006). Transferencias en una economía federal: una perspectiva conceptual. En A. S. Robín Boadway, *Transferencias Fiscales Intergubernamentales Principio y Práctica* (págs. 59 - 79). Washington D.C: World Bank.

Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, J. (2014). Contexto Histórico y evolución del SGP en Colombia. *Documentos de trabajo sobre Economía Regional*.

Buchanan, J. (1999). *The Logical Foundations of Constitutional Liberty*. Indianápolis: Liberty Fund.

Cerquera, Jaramillo, & Salazar. (2000). La educación en Colombia: evolución y diagnóstico. *Boletines de Divulgación Económica (Departamento Nacional de Planeación)*.

Conpes 153. (2012). *Documento Conpes Social 153*. Bogotá.

DAF. (2015). *Diagnóstico del Sistema Actual de Transferencias para el Sector Educación y Ajustes Propuestos*. Bogotá, D. C.: Dirección General de Apoyo Fiscal - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

DAF, D. G. (2014). *15 años de descentralización fiscal en Colombia*. Bogotá, D. C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Daniel Bergvall, C. C.-J. (2006). *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*. OCDE.

De Cero a Siempre. (2016). *Descripción*. Bogotá: Recuperado de <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/QuienesSomos.aspx>.

DNP. (2014). *Evolución de las coberturas de los servicios de Acueducto y Alcantarillado (1985 - 2013)*. Bogotá: Dirección de Desarrollo Urbano - Subdirección de Agua y Saneamiento.

Econometría Consultores - DNP. (2014). *Evaluación de Operaciones del Sistema General de Participaciones*. Bogotá.

Fedesarrollo. (2014). *La educación básica y media en Colombia: retos en equidad y calidad*. Bogotá.

Galvis, L. A. (2014). *Eficiencia en el uso de los recursos del SGP: los casos de la salud y la educación*. Cartagena: Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales.

Hagen, J. V. (2006). Estabilización económica mediante la distribución de riesgo dentro de un país. En W. Bank, *Transferencias Fiscales Intergubernamentales* (págs. 111-134). Washington D. C.: World Bank.

ICBF. (2013). *Actualización balance Conpes 115 de 2008, Conpes 123 de 2009 y Conpes 152 de 2012*. Bogotá: Conpes 162 - Anexo 11.

Infomérika - MinSalud. (2015). *Estudio de evaluación de los servicios de las EPS por parte de los usuarios, en el régimen contributivo y el subsidiado*. Bogotá.

Maldonado, A. (2016). Reformas al Sistema general de Participaciones y su relación con un eventual escenario de posconflicto. En KAS, *Diseños institucionales para la gestión de la paz* (págs. 101-120). Fundación Konrad Adenauer Colombia.

Melo, L. (2005). Impacto de la Descentralización Fiscal sobre la Educación Pública. *Borradores de Economía Banco de la República de Colombia*.

MHCP, M. d. (2015). *Guía para la ejecución, monitoreo, seguimiento y control a los recursos del Sistema General de Participaciones*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

OCDE. (2016). *La educación en Colombia*. París.

Sato, M. (2006). La economía política de transferencias interregionales. En W. Bank, *Transferencias Fiscales Intergubernamentales. Principios y Prácticas* (págs. 179-207). Washington D. C.: World Bank.

SISPRO. (s.f.). *Sistema Integral de Información de la Protección Social*. Ministerio de Salud. Recuperado de <http://www.sispro.gov.co/#>.

Vigneault, M. (2006). Subvenciones y restricción presupuestal flexible. En W. Bank,

Transferencias Fiscales Intergubernamentales. Teoría y Práctica (págs. 139-175). Washington D. C.: World Bank.

Zapata, J. G., & Concha, T. (2014). *II. La distribución de las transferencias en Colombia, ¿mejora a lo largo del tiempo?* Bogotá: CIDER Universidad de los Andes.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 057 DE 2018

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

El Congreso de Colombia

DECRETA

TÍTULO I

PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1°. *Conformación del Sistema General de Participaciones*. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

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

- 3.1 Una participación con destinación específica para el sector educación, que se denominará participación para educación.
- 3.2 Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.
- 3.3 Una participación con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento

básico, que se denominará participación para agua potable y saneamiento básico.

- 3.4 Una participación de propósito general, que se denominará participación para propósito general.
- 3.5 Una asignación especial para programas de alimentación escolar.
- 3.6 Una asignación especial para resguardos indígenas.
- 3.7 Una asignación especial para aquellos municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena.
- 3.8 Una asignación especial al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales.

Artículo 2°. *Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones.* Modifíquese el artículo 4° de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 4°. *Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones.* El monto total del Sistema General de Participaciones, se distribuirá entre las participaciones y asignaciones especiales mencionadas en el artículo 3° de la presente ley, así:

- 4.1 Un 57,58% corresponderá a la participación para educación.
- 4.2 Un 23,52% corresponderá a la participación para salud.
- 4.3 Un 5,18% corresponderá a la participación para agua potable y saneamiento básico.
- 4.4 Un 11,14% corresponderá a la participación de propósito general.
- 4.5 Un 0,5% corresponderá a la asignación especial para programas de alimentación escolar.
- 4.6 Un 1% corresponderá a la asignación especial para resguardos indígenas.
- 4.7 Un 0,08% corresponderá a la asignación especial para aquellos municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena.
- 4.8 Un 1% corresponderá a la asignación especial al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales.

Parágrafo. Los recursos a los que se refieren los numerales 4.5, 4.6, 4.7 y 4.8 serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones.

TÍTULO II

SECTOR EDUCACIÓN

CAPÍTULO I

Competencias de la Nación en el sector educación

Artículo 3°. *Competencia de la Nación en materia de educación.* Modifíquese los numerales 5.4, 5.7, 5.9, 5.11, 5.15, 5.16 y 5.19 y

adiciónense los numerales 5.24 a 5.28 al artículo 5° de la Ley 715 de 2001, así:

- 5.4. Definir, diseñar, administrar y mantener un sistema integral de información del sector educativo, a partir de la articulación de los existentes a la entrada en vigencia de la presente ley, de sus mejoras y de los que se creen, el cual debe ser utilizado por todas las entidades territoriales, instituciones educativas oficiales y demás entidades del sector educativo.
- 5.7. Reglamentar los concursos que rigen para la carrera docente, los cuales pueden convocarse y desarrollarse atendiendo características particulares y diferenciales que se den al interior de las entidades territoriales certificadas o entre estas.
- 5.9. Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y el impacto de su actividad.
- 5.11. Velar por la prestación del servicio público esencial de la educación y vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y las normas del sector educativo por parte de departamentos, distritos, municipios, resguardos indígenas, entidades territoriales indígenas, y establecimientos educativos oficiales.
- 5.15. Definir anualmente la asignación de recursos financieros por entidad territorial, para garantizar la prestación del servicio educativo oficial financiado con recursos del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con los criterios definidos en la presente ley y la disponibilidad de recursos de cada uno de los componentes de la participación de educación.
- 5.16. Viabilizar la planta docente oficial a financiar con el Sistema General de Participaciones de cada entidad territorial certificada para su respectiva adopción y provisión, de tal manera que se garantice oportunamente la prestación del servicio en sus establecimientos educativos. La viabilización de la planta docente será definida con la participación de las entidades del orden nacional y territoriales certificadas atendiendo criterios de equidad y costo eficiencia, además de tomar en cuenta la matrícula oficial, los estudios presentados por las secretarías de educación y sus particularidades regionales, de acuerdo con la reglamentación.
- 5.19. Establecer los requisitos para la certificación de los municipios con población superior a cien mil habitantes y su descertificación, con base en criterios técnicos, administrativos y financieros.
- 5.24. Definir los parámetros técnicos para la asignación de personal docente, directivo docente y administrativo para la prestación

del servicio educativo en términos de costo eficiencia.

- 5.25. Definir anualmente el rango de la matrícula mínima a atender con docentes oficiales y la planta de personal docente viabilizada en cada entidad territorial certificada.
- 5.26. Validar, el estudio de insuficiencia en la capacidad de las Instituciones educativas oficiales, como requisito previo para la contratación del servicio educativo en las entidades territoriales certificadas que lo requieran, una vez surtido el trámite de ajuste de plantas de personal ante el Ministerio de Educación Nacional.
- 5.27. Actualizar periódicamente el cálculo actuarial asociado al pasivo pensional del personal docente y administrativo de las entidades territoriales financiado con recursos del Sistema General de Participaciones.
- 5.28. Diseñar la política pública de Alimentación Escolar y coordinar su ejecución.

CAPÍTULO II

Competencias de las entidades territoriales en el sector educación

Artículo 4°. *Competencias generales de los departamentos.* Adiciónense los siguientes numerales al artículo 6° de la Ley 715 de 2001:

- 6.1.5. Reportar mensualmente, en la fecha que determine la Nación, la liquidación de la nómina de docentes, directivos docentes, administrativos y pensiones del personal nacionalizado en virtud de la Ley 43 de 1975, a través del Sistema Integrado de Información del Sector Educativo.
- 6.1.6. Ocupar total y prioritariamente la planta de personal de su jurisdicción. Si la planta no es suficiente para atender la matrícula, antes de recurrir a la contratación del servicio educativo, la entidad territorial certificada deberá adelantar el trámite correspondiente ante el Ministerio de Educación Nacional.
- 6.1.7. Coordinar con otras entidades territoriales certificadas la prestación del servicio educativo en las zonas limítrofes.
- 6.1.8. Promover los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia de las fuentes que financian el mejoramiento de la calidad educativa en los municipios no certificados de su jurisdicción. Para ello, el gobernador en coordinación con los alcaldes y directivos de los establecimientos educativos de sus municipios no certificados, anualmente definirá la priorización de los recursos destinados para este fin, previo diagnóstico de las necesidades de la prestación del servicio educativo.
- 6.1.9. Liderar la ejecución de proyectos de beneficio regional en materia de calidad educativa, los cuales se financiarán conjuntamente entre los departamentos y los municipios certificados y no certificados en educación.
- 6.1.10. Incluir el plan de financiación del sector educativo de su jurisdicción en su Marco Fiscal de Mediano Plazo y en su Plan Anual de Inversiones.
- 6.1.11. Actualizar como mínimo cada cuatro años o antes si lo requiere, el inventario de infraestructura educativa y de dotación de los establecimientos educativos de su jurisdicción con la metodología y en el sistema que para el efecto defina el Ministerio de Educación Nacional. Para planear y focalizar las prioridades de inversión en dichos conceptos deberá adelantarse previamente el saneamiento de los títulos de propiedad de los predios en donde funcionan.
- 6.1.12. Organizar la oferta educativa y el Directorio Único de Establecimientos Educativos, que incluirá tanto la oferta pública como privada, con el fin de garantizar el ciclo completo de formación de los estudiantes en su jurisdicción. Para ello, deberán expedir los actos administrativos correspondientes, administrar la asignación de cupos oficiales y registrar la información en el sistema que para el efecto defina el Ministerio de Educación Nacional.
- 6.1.13. Ejecutar el Programa de Alimentación Escolar en su jurisdicción, en cumplimiento de los lineamientos, condiciones y estándares que determine el Gobierno nacional.
- 6.1.14. Conformar el Comité de Planeación Territorial del Programa de Alimentación Escolar y liderar el desarrollo con sus establecimientos educativos de conformidad con lo que reglamente el Gobierno nacional.
- 6.1.15. Participar con recursos propios y otras fuentes disponibles en la financiación del Programa de Alimentación Escolar.
- 6.1.16. Prestar la educación inicial al Interior de su territorio, de conformidad con los referentes técnicos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.
- 6.1.17. Implementar el Modelo de Gestión de la Educación Inicial, que comprende funciones para fortalecer la calidad de la prestación de la educación Inicial en el marco de la atención integral y desarrollar acciones de inspección y vigilancia de la prestación de la educación inicial en el marco de la atención integral, de acuerdo con la reglamentación y los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 5°. *Competencias de los departamentos frente a los municipios no certificados.* Modifíquense los numerales 6.2.3 y

6.2.11 y adiciónense los numerales 6.2.16 y 6.2.17 al artículo 6° de la Ley 715 de 2001:

6.2.3. Administrar los establecimientos educativos y el personal docente, directivo docente y administrativo de los mismos, sujetándose a la planta de cargos viabilizada por el Ministerio de Educación Nacional en su jurisdicción. Para ello, adoptará la planta de personal, efectuará los nombramientos del personal requerido y administrará el Registro Público de Carrera Docente y los ascensos en el escalafón, sin superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles para este fin en el Sistema General de Participaciones. Así mismo, trasladará docentes entre los establecimientos educativos y los municipios de su jurisdicción, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados; y realizará los traslados entre entidades territoriales certificadas, suscribiendo los convenios interadministrativos requeridos para el traslado de cargos, docentes o directivos docentes.

6.2.11. Administrar eficientemente la planta de personal docente y directivo docente requerida para la prestación del servicio público educativo. Para ello, ajustará estas plantas a la matrícula efectivamente atendida, de acuerdo con las relaciones técnicas establecidas para cada zona y nivel educativo, y las distribuirá anualmente mediante acto administrativo entre los municipios no certificados y establecimientos educativos, antes de iniciar el periodo escolar. La planta podrá ser ajustada solamente durante el primer trimestre de la vigencia, sin exceder la planta viabilizada por la Nación.

6.2.16 Prestar la educación inicial al interior de su territorio, de conformidad con los referentes técnicos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.

6.2.17 Implementar el Modelo de Gestión de la Educación Inicial, que comprende funciones para fortalecer la calidad de la prestación de la educación inicial en el marco de la atención integral y desarrollar acciones de inspección y vigilancia de la prestación de la educación inicial en el marco de la atención integral, de acuerdo con la reglamentación y los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 6°. *Competencias de los distritos y los municipios certificados.* Modifíquense los numerales 7.3 y 7.4 y adiciónense los numerales 7.16 a 7.27 al artículo 7° de la Ley 715 de 2001, así:

7.3. Administrar los establecimientos educativos y el personal docente, directivo docen-

te y administrativo de los mismos, sujetándose a la planta de cargos viabilizada por el Ministerio de Educación Nacional en su jurisdicción. Para ello, adoptará la planta de personal, efectuará los nombramientos del personal requerido y administrará el Registro Público de Carrera Docente y los ascensos en el escalafón, sin superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles para este fin en el Sistema General de Participaciones. Así mismo, trasladará docentes entre los establecimientos educativos de su jurisdicción, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados; y realizará los traslados entre entidades territoriales certificadas, suscribiendo los convenios interadministrativos requeridos para el traslado de cargos, docentes o directivos docentes.

7.4. Administrar eficientemente la planta de personal docente y directivo docente requerida para la prestación del servicio público educativo. Para ello, ajustará las plantas a la matrícula efectivamente atendida, de acuerdo con las relaciones técnicas establecidas para cada zona y nivel educativo, y las distribuirá anualmente mediante acto administrativo entre los establecimientos educativos antes de iniciar el periodo escolar. La planta podrá ser ajustada solamente durante el primer trimestre de la vigencia, sin exceder la planta viabilizada por la Nación.

7.16. Reportar mensualmente, en la fecha que determine la Nación, la liquidación de la nómina de docentes, directivos docentes, administrativos y pensiones del personal nacionalizado en virtud de la Ley 43 de 1975 a través del Sistema Integrado de Información del sector educativo.

7.17. Ocupar total y prioritariamente la planta de personal de su jurisdicción. Si la planta no es suficiente para atender la matrícula, antes de recurrir a la contratación del servicio educativo, la entidad territorial certificada deberá adelantar el trámite correspondiente ante el Ministerio de Educación Nacional.

7.18. Coordinar con otras entidades territoriales certificadas la prestación del servicio educativo en las zonas limítrofes.

7.19. Participar en la ejecución de proyectos de beneficio regional en materia de calidad, acceso y permanencia educativa, los cuales se financiarán conjuntamente entre los departamentos y los municipios certificados y no certificados en educación, bajo el liderazgo de los departamentos.

- 7.20. Incluir el plan de financiación del sector educativo de su jurisdicción en su Marco Fiscal de Mediano Plazo y en su Plan Anual de Inversiones.
- 7.21. Actualizar como mínimo cada cuatro años o antes si lo requiere, el inventario de infraestructura educativa y de dotación de los establecimientos educativos de su jurisdicción en el sistema que para el efecto defina el Ministerio de Educación Nacional. Para planear y focalizar las prioridades de inversión en dichos conceptos deberá adelantarse previamente el saneamiento de los títulos de propiedad de los predios en donde funcionan.
- 7.22. Organizar la oferta educativa y el Directorio Único de Establecimientos Educativos, que incluirá tanto la oferta pública como privada, con el fin de garantizar el ciclo completo de formación de los estudiantes en su jurisdicción. Para ello, deberá expedir los actos administrativos correspondientes, administrar la asignación de cupos oficiales y registrar la información en el sistema que para el efecto defina el Ministerio de Educación Nacional.
- 7.23. Garantizar a los establecimientos educativos de su jurisdicción el acceso a servicios públicos domiciliarios.
- 7.24. Ejecutar el Programa de Alimentación Escolar en su jurisdicción, en cumplimiento de los lineamientos, condiciones y estándares que determine el Gobierno nacional.
- 7.25. Participar con recursos propios y otras fuentes disponibles en la financiación del Programa de Alimentación Escolar.
- 7.26. Prestar la educación inicial al interior de su territorio, de conformidad con los referentes técnicos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.
- 7.27. Implementar el Modelo de Gestión de la Educación Inicial, que comprende funciones para fortalecer la calidad de la prestación de la educación inicial en el marco de la atención integral y desarrollar acciones de inspección y vigilancia de la prestación de la educación inicial en el marco de la atención integral, de acuerdo con la reglamentación y los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 7°. Competencias de los municipios no certificados. Modifíquese el numeral 8.3 y adiciónense los numerales 8.5 a 8.9 al artículo 8° de la Ley 715 de 2001, así:

- 8.3. Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las Inversiones de Infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados por estos recursos no podrán

generar gastos permanentes para el Sistema General de Participaciones.

- 8.5. Garantizar a los establecimientos educativos de su jurisdicción el acceso a servicios públicos domiciliarios.
- 8.6. Promover los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia de las fuentes que financian el mejoramiento de la calidad educativa en su jurisdicción. Para ello, definirá anualmente con el departamento y los directivos de los establecimientos educativos de su jurisdicción la priorización de los recursos destinados para este fin.
- 8.7. Ejecutar el Programa de Alimentación Escolar en sus establecimientos educativos, en cumplimiento de los lineamientos, condiciones y estándares que determine el Gobierno nacional, previo acuerdo definido en el Comité de Planeación Territorial del Programa de Alimentación Escolar.
- 8.8. Participar en el Comité de Planeación Territorial del Programa de Alimentación Escolar, de conformidad con el reglamento que para tales fines expida el Gobierno nacional.
- 8.9. Participar con recursos propios y otras fuentes disponibles en la financiación del Programa de Alimentación Escolar.

CAPÍTULO III

De las instituciones educativas, los rectores y los recursos

Artículo 8°. Funciones de rectores o directores. Adiciónense los siguientes numerales al artículo 10 de la Ley 715 de 2001:

- 10.19. Gestionar en su establecimiento educativo priorizado la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, en cumplimiento de los lineamientos, condiciones y estándares que determine el Gobierno nacional.
- 10.20. Suscribir el documento correspondiente que acredite el suministro diario, adecuado y oportuno de cada uno de los complementos alimentarios por parte del operador a los beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar y a su vez emitir mensualmente el certificado de dichos complementos entregados por el operador, los cuales deberán remitirse a la entidad territorial contratante en los primeros cinco días hábiles de cada mes.

Parágrafo. El incumplimiento de estas disposiciones se considerará falta grave y acarreará las sanciones respectivas para el rector o director.

- 10.21. Conformar y velar por el funcionamiento del Comité de Alimentación Escolar en su establecimiento educativo. Como soporte el rector debe conservar el archivo con las

actas de conformación y actas de reuniones del comité y deberá remitir copia a la Secretaría de Educación que contrate la prestación del servicio.

- 10.22. Propender por garantizar el fortalecimiento de las estrategias que permitan un adecuado desarrollo del Programa de Alimentación Escolar y la articulación con los diferentes actores que intervienen en dicho Programa.
- 10.23. Registrar la población focalizada del Programa de Alimentación Escolar en su Establecimiento Educativo a través del Sistema Integrado de Matrícula (Simat). Dicho registro debe ser actualizado de acuerdo con los cambios en la matrícula de cada institución educativa. El registro y actualización en el Simat debe realizarse dentro de los plazos fijados en los cronogramas del proceso de gestión de la cobertura educativa de cada entidad territorial certificada, los cuales podrán ir desde el primer día del calendario escolar hasta la cuarta semana de noviembre de cada año.

CAPÍTULO IV

Distribución de recursos del sector educativo

Artículo 9°. Destinación y componentes. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 15. Destinación y componentes. Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar el servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las actividades relacionadas con los siguientes componentes: nómina; prestación complementaria del servicio educativo; calidad, acceso y permanencia educativa; gratuidad educativa; y atención integral a la primera infancia.

Con los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones, no podrán financiarse sentencias y conciliaciones, déficit generado en las vigencias fiscales anteriores a aquella en que se ejecuta el presupuesto, la aplicación de pruebas de logro o cursos preparatorios para dichas pruebas de los docentes, ni beneficios individuales como kits escolares o uniformes.

- 15.1 Componente de nómina.** Los recursos del componente de nómina se destinarán a las siguientes actividades:
- 15.1.1 Pago del personal docente, directivo docente y administrativo de las secretarías de educación y de los establecimientos educativos públicos, viabilizados por el Ministerio de Educación Nacional.
- 15.1.2 Las contribuciones inherentes a la nómina, y sus prestaciones sociales, incluyendo los ascensos en el escalafón.

15.2 Componente de prestación complementaria del servicio educativo. Los recursos del componente de prestación complementaria del servicio educativo se destinarán a financiar las siguientes actividades de acuerdo con la priorización que defina la entidad territorial:

- 15.2.1 Estrategias de acceso, permanencia y calidad educativa.
- 15.2.2 Garantía de derechos para sujetos de especial protección.
- 15.2.3 Contratación de los servicios de aseo y vigilancia de los establecimientos educativos.
- 15.2.4 Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles necesarios para el funcionamiento del establecimiento educativo.
- 15.2.5 Contratación del servicio educativo en los términos de esta ley.
- 15.2.6 Reconocimiento de costos del traslado del personal docente que por necesidades del servicio impliquen cambio de domicilio.

15.3 Componente de calidad, acceso y permanencia educativa. Los recursos del componente de calidad, acceso y permanencia educativa, se destinarán a financiar prioritariamente el pago de servicios públicos de los establecimientos educativos. Una vez cubierto, los municipios, distritos y áreas no municipalizadas podrán destinar los recursos a las siguientes actividades de acuerdo con la priorización que defina la entidad territorial:

- 15.3.1 Actividades destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.
- 15.3.2 Transporte escolar.
- 15.3.3 Alimentación escolar.
- 15.3.4 Construcción, adecuación y mantenimiento de la infraestructura de los establecimientos educativos.
- 15.3.5 Dotación de mobiliario, materiales pedagógicos y audiovisuales de los establecimientos educativos.
- 15.3.6 Gastos inherentes al proceso de saneamiento de los títulos de propiedad de los predios en donde se encuentran ubicados los establecimientos educativos.

15.4 Componente de gratuidad educativa. Los recursos del componente de gratuidad educativa se destinarán a las siguientes actividades:

- 15.4.1 Costos asociados a derechos académicos y servicios complementarios.
- 15.4.2 Dotaciones de infraestructura y pedagógicas del establecimiento educativo.
- 15.4.3 Mantenimiento, conservación, reparación, mejoramiento y adecuación de los bienes muebles e inmuebles del establecimiento educativo.

15.4.4 Realización y participación en actividades o proyectos pedagógicos, científicos, deportivos y culturales para los estudiantes.

15.4.5 Los demás conceptos de gastos que reglamente el Gobierno nacional.

Los recursos del componente de gratuidad educativa no podrán destinarse a financiar donaciones y subsidios, gastos inherentes a la administración del personal, capacitación de funcionarios, ni inversiones que generen gastos recurrentes.

15.5 Componente para la atención integral a la primera infancia. Los recursos del componente se destinarán así:

15.5.1 Prestación del servicio de educación inicial en el marco de la atención integral: se destinarán recursos para la prestación del servicio de educación inicial en el marco de la atención integral, en las instituciones educativas oficiales (grados prejardín, jardín, y transición), en las modalidades de atención definidas por las entidades territoriales y/o por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, según la reglamentación y los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.

15.5.2 Mejora de la calidad del servicio de educación inicial en el marco de la atención integral: se destinará hasta un 30% de los recursos de este componente para fortalecer la calidad de la prestación de la educación inicial en el marco de la atención integral y ejercer las funciones de inspección y vigilancia de la prestación de la educación inicial en el marco de la atención integral, de acuerdo con la reglamentación y los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.

Parágrafo. Los recursos de la participación de educación del Sistema General de Participaciones no comprometidos por las entidades territoriales al cierre de la vigencia fiscal mantendrán su destinación.

Artículo 10. *Criterios de distribución.* Modifíquese el artículo 16 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 16. Criterios de distribución. La participación para educación del Sistema General de Participaciones será distribuida anualmente por el Departamento Nacional de Planeación, a partir de la información certificada por el Ministerio de Educación Nacional para cada entidad territorial, atendiendo los criterios que se señalan a continuación.

Cada año el Gobierno nacional definirá un porcentaje mínimo de la participación para los componentes de calidad, acceso y permanencia educativa, y gratuidad educativa. El saldo se destinará a financiar los otros componentes.

16.1. Componente de nómina. El Departamento Nacional de Planeación distribuirá el componente de nómina entre entidades territoriales certificadas de acuerdo con la certificación que emita el Ministerio de Educación Nacional en condiciones de equidad y eficiencia administrativa y fiscal. Para ello utilizará como referencia el valor de la nómina del año inmediatamente anterior a la vigencia del cálculo reportado en el Sistema Integrado de Información del Sector Educativo, las proyecciones de los ascensos en el escalafón, los incrementos salariales de ley y los ajustes de plantas de personal viabilizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

Parágrafo. Las entidades territoriales certificadas en educación no podrán establecer incrementos salariales diferenciales para el personal administrativo de educación, que se financie con recursos del Sistema General de Participaciones en Educación. Asimismo, si los incrementos salariales que fije la entidad territorial certificada superan lo autorizado por la Nación, el sobrecosto será asumido por dicha entidad con sus recursos propios, al igual que los costos que se generen por modificaciones a la estructura de la planta de administrativos o al estudio técnico de homologación aprobado por el Ministerio de Educación Nacional que se encuentre vigente al momento de la expedición de la presente ley.

Parágrafo transitorio. Para el año 2019, el Ministerio de Educación Nacional calculará el monto requerido para financiar los costos de la planta de personal docente, directivo docente y administrativo de los establecimientos educativos, así como los cargos administrativos de las secretarías de educación aprobados dentro del proceso de modernización a 31 de diciembre de 2015, a financiar con el Sistema General de Participaciones, en condiciones de eficiencia administrativa y fiscal, incluyendo las proyecciones de los ascensos en el escalafón y los incrementos salariales de ley, con base en los gastos del año 2018.

16.2 Componente de prestación complementaria del servicio educativo. Este componente se distribuirá entre las entidades territoriales certificadas.

El Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación definirán cada cuatro años con base en el Plan Nacional de Desarrollo la metodología para el cálculo de la asignación por alumno atendido y, por atender, teniendo en cuenta el criterio de equidad relacionado con el índice de ruralidad, la dispersión poblacional, el costo de vida de la entidad

territorial y los niveles educativos (preescolar, básica y media en sus diferentes modalidades), entre otros.

El valor por alumno se multiplicará por la población atendida con recursos del Sistema General de Participaciones en cada entidad territorial certificada para definir el monto de este componente. La población atendida será la efectivamente matriculada al cierre de la vigencia anterior al año en que se hace el cálculo, financiada con recursos del Sistema General de Participaciones, registrada en el Sistema Integrado de Información del Sector Educativo.

Para la contratación del servicio educativo, en aquellas entidades que la requieran, se tendrá en cuenta la validación del estudio de insuficiencia y el valor de referencia por alumno definido por regiones homogéneas, establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.

16.3 Componente de calidad, acceso y permanencia educativa. Este componente se distribuirá entre municipios, distritos y áreas no municipalizadas a cargo del departamento.

El Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación definirán cada cuatro años con base en el Plan Nacional de Desarrollo la metodología para el cálculo de la asignación por alumno atendido y, por atender, teniendo en cuenta el criterio de equidad relacionado con el índice de ruralidad, el indicador de pobreza, la dispersión poblacional, el costo de vida de la entidad territorial y los niveles educativos (preescolar, básica y media en sus diferentes modalidades), entre otros.

El valor por alumno se multiplicará por la población atendida con recursos del Sistema General de Participaciones en cada distrito, municipio y área no municipalizada para definir el monto de este componente. La población atendida será la efectivamente matriculada al cierre de la vigencia anterior al año en que se hace el cálculo, financiada con recursos del Sistema General de Participaciones, y registrada en el Sistema Integrado de Información del Sector Educativo.

16.4 Componente de gratuidad. Este componente se distribuirá entre los distritos, municipios y áreas no municipalizadas a cargo del departamento. Para ello, el Ministerio de Educación Nacional definirá anualmente un valor por alumno atendido, que considere los gastos de funcionamiento de los establecimientos educativos para garantizar la gratuidad del servicio a los alumnos desde preescolar hasta el último año de educación media, teniendo en cuenta el principio de progresividad del gasto público y la capacidad de pago de las familias. Con este componente no podrán financiarse gastos de personal.

El Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación definirán cada cuatro años con base en el Plan Nacional de Desarrollo la metodología para el cálculo de la asignación por alumno atendido y, por atender, teniendo en cuenta criterios de equidad como el grado de ruralidad de la zona en que está ubicado el establecimiento educativo, la matrícula oficial no contratada que atiende, el número de sedes que lo conforman y los niveles que ofrece, entre otros.

El valor por alumno se multiplicará por la población atendida con recursos del Sistema General de Participaciones en cada establecimiento educativo para definir el monto de este componente. La población atendida será la efectivamente matriculada al cierre de la vigencia anterior a la vigencia de cálculo, financiada con recursos del Sistema General de Participaciones, registrada en el Sistema Integrado de Información del Sector Educativo, sin incluir los alumnos de ciclos lectivos, ni los atendidos bajo la modalidad de contratación del servicio educativo.

16.5 Componente para la atención integral a la primera infancia. Este componente

se distribuirá entre las entidades territoriales certificadas en educación a partir de la siguiente vigencia fiscal a aquella en la que el Ministerio de Educación Nacional estime que los recursos de la participación para los componentes de nómina y de prestación complementaria del servicio educativo son suficientes y, que por lo tanto, se pueden destinar recursos para financiar la educación inicial en el marco de la atención integral. En todo caso, estos recursos no superarán el 0,5% de los recursos del Sistema General de Participaciones. Los criterios de distribución son los siguientes:

16.5.1 Los recursos para la prestación del servicio de educación inicial en el marco de la atención integral se distribuirán prioritariamente para la atención en zonas rurales. En todo caso la distribución deberá atender los siguientes criterios: i) población menor de 6 años de edad; ii) Indicador de pobreza certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); iii) criterios de focalización establecidos en el artículo 6° de la Ley 1804 de 2016, o aquella que la modifique o sustituya.

16.5.2 Los recursos para la mejora de la calidad del servicio de educación inicial en el marco de la atención integral se distribuirán de acuerdo con los siguientes criterios: i) el número de prestadores con sus unidades de servicio o sedes registradas en el Registro Único de Prestadores de Educación Inicial del Ministerio de Educación Nacional; ii) los costos de inspección y vigilancia; y iii) acciones complementarias para el fortale-

cimiento de la calidad de la prestación de la educación inicial (dotaciones, cualificación y formación del talento humano para la atención en primera infancia y asistencia técnica).

La metodología para la distribución de los recursos de asignación especial para la atención integral de la primera infancia será definida por el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional.

Parágrafo. Cuando la Nación constate que, debido a deficiencias de la información reportada, una entidad territorial recibió en alguno de los componentes más recursos de los que le correspondería de conformidad con la fórmula establecida para cada uno, los recursos girados en exceso se descontarán en la asignación de la vigencia fiscal siguiente, en la cual, la entidad territorial deberá financiar con recursos propios los conceptos de gasto definidos para el componente por el monto descontado.

Parágrafo transitorio. Para la vigencia 2019, el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación definirán conjuntamente las asignaciones por alumno para los componentes de los numerales 16.2, 16.3 y 16.4 del presente artículo, mientras se expide la metodología para la distribución de cada componente.

Artículo 11. *Transferencia de los recursos.* Modifíquese el artículo 17 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 17. *Transferencia de los recursos.* Los recursos de los componentes de nómina, de prestación complementaria del servicio educativo y de calidad, acceso y permanencia educativa serán transferidos por la Nación a las entidades territoriales, a cuentas maestras separadas por cada componente. Los recursos del componente de gratuidad educativa serán transferidos a la cuenta maestra de cada fondo de servicios educativos.

17.1 Los recursos que conforman el componente de nómina, se transferirán a las entidades territoriales certificadas, previo registro de las nóminas liquidadas por parte de estas en el Sistema Integrado de Información del Sector Educativo.

Los recursos correspondientes a los aportes patronales y del afiliado con destino al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio deben ser transferidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público directamente a la fiduciaria que lo administra, de acuerdo con las nóminas liquidadas mensualmente por parte de las entidades territoriales certificadas y reportada en el Sistema Integrado de Información del Sector Educativo. Estos recursos serán incorporados sin situación de fondos en los presupuestos de ingresos de las entidades territoriales certificadas y la ejecución

presupuestal de gastos corresponderá a la liquidación mensual de nómina que se reporte.

17.2 Los recursos que conforman el componente de prestación complementaria del servicio educativo serán transferidos directamente a las entidades territoriales certificadas.

17.3 Los recursos que conforman el componente de calidad, acceso y permanencia educativa serán transferidos directamente a los distritos, municipios y departamentos a cargo de áreas no municipalizadas.

17.4 Los recursos del componente de gratuidad educativa serán transferidos a nombre de la entidad territorial, directamente a los fondos de servicios educativos.

Parágrafo. En relación con el componente de nómina, la responsabilidad de la Nación se limitará al giro de los recursos que lo financian. En ningún caso la Nación será responsable de los perjuicios causados a los beneficiarios del recurso, por efecto de la ineficiencia, omisión o error en los trámites administrativos de las entidades territoriales certificadas, relacionados directa o indirectamente con la liquidación de las nóminas mensuales del personal docente, directivo docente y administrativo del sector educación que impidan su pago en el período en el que fueron causados; ni del reconocimiento de conceptos de gasto sin fundamento constitucional o legal.

Artículo 12. *Información obligatoria.* Modifíquese el artículo 19 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 19. *Información obligatoria.* En la oportunidad que señale el reglamento en cada año, los departamentos, distritos, municipios y establecimientos educativos suministrarán a la Nación la información del respectivo año relativa a los factores indispensables para el cálculo de los costos de la asignación del año siguiente, en el Sistema Integrado de Información del Sector Educativo establecido por el Ministerio de Educación Nacional.

El único reporte de información financiera válido para el sector educativo es el registrado por las entidades territoriales y los establecimientos educativos en el Formulario Único Territorial (FUT), y las categorías que el Ministerio de Educación Nacional determine en el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP).

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

Excepcionalmente, en caso de que la entidad territorial no proporcione la información, para

el cálculo de la distribución de los recursos, se tomará la estimada por el Ministerio de Educación Nacional.

CAPÍTULO V

Disposiciones especiales en educación

Artículo 13. *Entidades territoriales certificadas.* Modifíquese el artículo 20 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 20. *Entidades territoriales certificadas.* Son entidades territoriales certificadas aquellas que a la entrada en vigencia de la presente ley administran de manera autónoma los recursos de la participación de educación del Sistema General de Participaciones, ejerciendo las competencias de los artículos 6° y 7° de esta ley.

El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará los requisitos y procedimientos para la certificación de nuevos municipios con población mayor a 100.000 habitantes, con base en criterios técnicos, administrativos y financieros.

Antes de certificar al municipio, el Ministerio de Educación Nacional verificará que el pasivo laboral de la planta de personal que se entrega se encuentre totalmente saneado y validará en el estudio técnico que la entidad territorial a certificar demuestre que su nomenclatura de cargos administrativos sea coherente con la de la entidad territorial que entrega la planta de personal, de tal manera que garantice la incorporación de todos los funcionarios administrativos en cargos equivalentes que no conlleven procesos de homologación ni de nivelación salarial.

La certificación del municipio sólo procederá con el concepto favorable del Ministerio de Educación Nacional y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se centrará en la viabilidad fiscal del municipio que se certifica.

Artículo 14. *Ubicación y traslados de personal y plazas.* Modifíquese el artículo 22 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 22. *Ubicación y traslados de personal y plazas.* La ubicación y traslado de educadores y de plazas de la planta de personal, debe garantizar la prevalencia de los derechos fundamentales de los niños, la prestación del servicio público esencial de la educación donde están ubicados los estudiantes, y el cumplimiento de los criterios de equidad y costo eficiencia en la viabilización de la planta de personal docente a cada entidad territorial certificada y en la distribución entre los establecimientos educativos oficiales.

El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con las entidades territoriales certificadas, en el corto, mediano y largo plazo, establecerá las necesidades de planta por entidad territorial certificada, de conformidad con las

proyecciones de matrícula y las relaciones técnicas.

El Ministerio de Educación Nacional viabilizará anualmente la planta de cargos, previa definición de los traslados de educadores y creación o supresión de cargos requeridos para la prestación del servicio educativo.

Los traslados y las permutas se regirán por las siguientes reglas:

22.1 Los traslados y las permutas de educadores al interior de la entidad territorial certificada se realizarán de manera ordinaria por solicitud de los docentes, o de manera extraordinaria por necesidades del servicio u otras circunstancias especiales que así lo ameriten, de acuerdo con la matrícula efectivamente atendida y los criterios de equidad y eficiencia, sin exceder la planta viabilizada por la Nación y en el plazo que defina el Ministerio de Educación Nacional. Para ello, la autoridad nominadora departamental, distrital o del municipio certificado expedirá el acto administrativo correspondiente debidamente motivado, el cual será de aplicación inmediata y contra este solo procederá el recurso de reposición, el cual se concederá en el efecto devolutivo.

22.2. Los traslados y permutas de educadores entre entidades territoriales certificadas procederán por solicitud propia del educador, o cuando, por necesidades del servicio, se requieran ajustes de planta de personal, ya sea por creación o supresión de cargos. En este caso el Ministerio de Educación Nacional definirá los traslados de cargos entre las entidades territoriales certificadas según las plantas de personal requeridas y se materializarán mediante la suscripción del convenio interadministrativo correspondiente, en un plazo no superior a un mes, que servirá de sustento a que la entidad territorial de origen del educador expida el acto administrativo de traslado y que la entidad territorial de destino expida el respectivo acto administrativo de incorporación a su planta de personal sin solución de continuidad.

La no suscripción del convenio interadministrativo en el plazo fijado se considerará falta grave del representante legal de la entidad territorial que no lo suscriba, y facultará al Ministerio de Educación para emitir un nuevo concepto de viabilización de planta suprimiendo los cargos excedentes y creando los cargos faltantes, el cual será tomado de manera inmediata para la respectiva reasignación de recursos del componente de nómina de la participación de educación del Sistema General de Participaciones.

Frente a las entidades territoriales con faltantes de planta que se abstengan de celebrar el convenio interadministrativo, el Ministerio de Educación

aprobará cubrir la insuficiencia a través de la contratación del servicio educativo, con cargo a los ingresos propios de la entidad territorial. En ningún caso, el costo de esta contratación podrá ser financiado con los recursos del Sistema General de Participaciones.

22.3 El Ministerio de Educación Nacional, por efectos de criterios de equidad y costo eficiencia, podrá ordenar la supresión de plazas en vacancia definitiva de la planta de personal de una entidad territorial, financiada con recursos del Sistema General de Participaciones. Estas plazas podrán ser reubicadas en otras entidades territoriales certificadas donde se requieran de acuerdo con los estudios de planta que así lo sustenten. En este caso, el Ministerio expedirá un nuevo concepto de viabilización de plantas que conllevará a modificar las plantas de personal de las respectivas entidades territoriales, el cual será aplicado de manera inmediata para la respectiva reasignación de recursos del componente de nómina de la participación de educación del Sistema General de Participaciones.

22.4 Todos los traslados y permutas deben garantizar la oportunidad en el inicio del calendario académico en todas las entidades territoriales. Las autoridades nominadoras expedirán los actos administrativos, dentro de los plazos que se establezcan en la reglamentación, so pena de incurrir en falta disciplinaria.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará el procedimiento para el pago de las deudas laborales a cargo de la entidad territorial certificada de origen, a favor del docente o directivo docente trasladado.

Parágrafo 2°. A los docentes y directivos docentes que decidan de manera voluntaria trasladarse por necesidades del servicio a otra entidad territorial certificada con deficiencia en su planta de personal, se les reconocerá por una sola vez los gastos de desplazamiento. Este reconocimiento no es constitutivo de salario, no remunera la prestación del servicio y estará a cargo de la entidad territorial receptora del docente o directivo docente trasladado.

Artículo 15. *Restricciones financieras a la contratación y nominación.* Modifíquese el artículo 23 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 23. Restricciones financieras a la contratación y nominación. Toda contratación o vinculación de personal para la prestación del servicio educativo financiada con recursos propios deberá garantizar los ingresos corrientes de libre destinación necesarios para cubrir sus salarios y los demás gastos inherentes a la nómina incluidas las prestaciones sociales, en el corto, mediano y

largo plazo, además deberá asegurar que al menos la cohorte completa de estudiantes de educación básica sea atendida, para lo cual realizará un estudio financiero que incorpore al Marco Fiscal de Mediano Plazo y que soporte la autorización de las vigencias futuras por parte de las asambleas o concejos, y la aprobación de estas por parte de las respectivas corporaciones.

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

Los docentes, directivos docentes y los administrativos vinculados o contratados con recursos propios no podrán ser financiados con cargo al Sistema General de Participaciones. En cualquier caso, quienes ordenen y ejecuten la vinculación o contratación con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones podrán incurrir en responsabilidad civil patrimonial, disciplinaria y fiscal.

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

Artículo 16. *Prestación del servicio educativo.* Modifíquese el artículo 27 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 27. Prestación del servicio educativo. Las entidades territoriales certificadas prestarán el servicio público de la educación a través del Sistema Educativo Oficial.

Como requisito previo para la contratación del servicio educativo, las entidades territoriales certificadas deberán contar con el estudio de insuficiencia validado por el Ministerio de Educación Nacional en la vigencia inmediatamente anterior. Solamente en donde se demuestre insuficiencia en las instituciones educativas del sistema educativo oficial, las entidades territoriales certificadas podrán contratar la prestación del servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro, estatales o entidades educativas particulares, que cumplan con estándares de calidad para la prestación del servicio, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura en los servicios educativos estatales.

El Ministerio de Educación Nacional validará la contratación del servicio educativo una vez se hayan agotado las etapas de ajustes de la planta de personal de la entidad territorial certificada y se hayan surtido las acciones e instancias necesarias para el traslado de docentes y directivos docentes.

El costo de la contratación del servicio financiado con recursos del Sistema General de Participaciones no podrá ser superior al valor

de referencia por alumno que se defina para la contratación del servicio educativo.

A las entidades territoriales certificadas que contraten el servicio educativo con cargo a los recursos del componente de prestación complementaria del servicio educativo sin contar con la validación previa de los estudios de insuficiencia por parte del Ministerio de Educación Nacional, no les serán reconocidos con recursos del Sistema General de Participaciones los costos y sobrecostos derivados de dicha contratación y tendrán que ser asumidos por la entidad territorial certificada con recursos propios. Adicionalmente, la Nación realizará el descuento del monto de la contratación no validada, con cargo a la asignación del mismo componente durante la misma vigencia o en la vigencia posterior. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad civil patrimonial, disciplinaria y fiscal del funcionario que ordene el respectivo gasto.

Las condiciones de prestación del servicio educativo de los estudiantes atendidos a través de contratación del servicio serán iguales a las de los atendidos con docentes oficiales en establecimientos educativos oficiales, en términos de los componentes del servicio educativo, el acceso a estrategias de permanencia y el inicio oportuno de las clases, de conformidad con el calendario escolar.

Artículo 17. *Sistema de información.* Modifíquese el artículo 32 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 32. Sistema de información. Los departamentos, distritos y municipios deberán contar con un sistema de información del sector educativo y mantenerlo actualizado de acuerdo con las orientaciones que para tal fin determine el Gobierno nacional.

Los gobernadores y alcaldes deberán informar mensualmente al Ministerio de Educación Nacional, en las condiciones de calidad, oportunidad y veracidad definidas por el Gobierno nacional:

1. La nómina de todo el personal con cargo a todas las fuentes de financiación, discriminada por cada una de ellas, con sus modificaciones, refrendada por el contador municipal, distrital o departamental.
2. La población efectivamente atendida en los establecimientos educativos, incluyendo la caracterización detallada de cada estudiante.

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

Para garantizar la calidad de la información reportada por las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales certificadas en las estructuras y sistemas de información provistos por el Ministerio de Educación Nacional, anualmente se coordinará el proceso de auditoría en campo a la información reportada.

El Ministerio de Educación Nacional focalizará y priorizará a las entidades territoriales certificadas que serán objeto de auditoría, mediante el análisis de la consistencia y completitud de la información reportada.

Con los resultados obtenidos se realizará la depuración de la información definitiva y el ajuste a la distribución de los recursos de la participación de educación del Sistema General de Participaciones, ajustando el cálculo a la matrícula que está siendo debidamente atendida y a la planta de docentes, directivos docentes y administrativos que se encuentren laborando efectivamente.

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

Parágrafo. Los descuentos a que haya lugar con base en los resultados del proceso auditor de la matrícula y la planta docente y directiva docente se aplicarán a la respectiva vigencia fiscal o en la vigencia siguiente, ajustando la distribución de cada uno de los componentes a que haya lugar.

Artículo 18. *Deudas del sector educación.* Adiciónese un artículo 34A a la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 34A. Deudas del sector educación. Las deudas que se generen por acción u omisión en la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones serán financiadas con recursos propios de las entidades territoriales.

Artículo 19. *Gastos no permitidos.* Adiciónese un artículo 34B a la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 34B. Gastos no permitidos. No podrán financiarse con recursos del Sistema General de Participaciones conceptos sin fundamento legal o constitucional.

Artículo 20. *Comité de Planeación Territorial del Programa de Alimentación Escolar.* Adiciónese un artículo 34C a la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 34C. Comité de Planeación Territorial del Programa de Alimentación Escolar. En cada departamento deberá conformarse un Comité de Planeación Territorial del Programa de Alimentación Escolar, el cual estará encargado de definir las necesidades y la planeación de la contratación del servicio de alimentación escolar de la vigencia siguiente, de conformidad con la matrícula focalizada.

El Comité del nivel departamental, estará conformado por el gobernador y los alcaldes de sus municipios no certificados. Este Comité definirá un único esquema de operación del Programa de Alimentación Escolar, el cual podrá ser centralizado en el departamento o descentralizado en la totalidad de sus municipios no certificados. En ningún caso se permitirá la concurrencia de los esquemas de operación en un mismo municipio. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 21. *Administración de los recursos del Programa de Alimentación Escolar.* Adiciónese un artículo 34D a la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 34D. Administración de los recursos del Programa de Alimentación Escolar. Los recursos del Sistema General de Participaciones, del Presupuesto General de la Nación, los recursos propios y otras fuentes de financiación del Programa de Alimentación Escolar, serán administrados a través del mecanismo de cuenta maestra con unidad de caja, así:

1. Los recursos del Presupuesto General de la Nación y de la Asignación Especial para Alimentación Escolar del Sistema General de Participaciones se asignarán a todos los distritos y municipios, y se administrarán en una única cuenta maestra a cargo de cada entidad territorial certificada en educación.
2. Cuando el departamento ejecute el Programa de Alimentación Escolar en su jurisdicción, los recursos propios de los municipios no certificados y del departamento, los de las participaciones restantes del Sistema General de Participaciones que se asignen al Programa y las otras fuentes de financiación, se administrarán en una única cuenta maestra a cargo del departamento. En todo caso, el departamento deberá garantizar que en cada municipio no certificado se ejecuten como mínimo los recursos del Presupuesto General de la Nación, la asignación especial de alimentación escolar del Sistema General de Participaciones y del Conpes 151 de 2012, que le fueron asignados.
3. Cuando el municipio no certificado ejecute el Programa de Alimentación Escolar en su jurisdicción, los recursos de la Asignación Especial para Alimentación Escolar del Sistema General de Participaciones, los recursos del Presupuesto General de la Nación, los recursos propios del municipio no certificado y del departamento, los de las participaciones restantes del Sistema General de Participaciones que se asignen al Programa y las otras fuentes de financiación, se administrarán en una única cuenta maestra a cargo del municipio no certificado.

TÍTULO III SECTOR SALUD CAPÍTULO I

Competencias de la Nación en el sector salud

Artículo 22. *Competencias en salud por parte de la Nación.* Modifíquense los numerales 42.12, 42.13, 42.14, 42.16, 42.17 y 42.20 y adiciónense los numerales 42.24 a 42.27 del artículo 42 de la Ley 715 de 2001, así:

42.12 Definir las prioridades de la Nación y de las entidades territoriales en materia de salud pública, las disposiciones relacionadas con la gestión de la salud pública y las acciones de obligatorio cumplimiento del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas (PIC), así como dirigir y coordinar la red nacional de laboratorios de salud pública, con la participación de las entidades territoriales.

42.13 Adquirir, distribuir y garantizar el suministro oportuno de los biológicos del Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI), los insumos críticos para la prevención y control de vectores y los medicamentos e insumos para la prevención y control de los eventos de interés en salud pública definidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

42.14 Definir, implementar y evaluar la Política de Prestación de Servicios de Salud. En ejercicio de esta facultad, regulará la oferta pública y privada estableciendo las normas de habilitación y su desarrollo en el marco del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad en Salud. Así mismo, establecerá los mecanismos para la libre elección de prestadores por parte de los usuarios y la promoción de la organización de redes integrales de prestadores de servicios de salud, entre otros.

42.16 Prestar los servicios especializados a través de las instituciones adscritas: Instituto Nacional de Cancerología, el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta y los Sanatorios de Contratación ESE y Agua de Dios ESE, así como el reconocimiento y pago de los subsidios a la población enferma de Hansen, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

42.17 Expedir la reglamentación para el control de la evasión y la elusión de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y las demás rentas complementarias que financian este sistema.

42.20 Concurrir en el financiamiento de la prima que reconoce el Sistema General de Seguridad Social en Salud a las Entidades Promotoras de Salud (EPS), por cada uno de sus afiliados al régimen subsidiado, una vez aplicadas las demás fuentes que financian dicho régimen, incluidas las que las entidades territoriales deben destinar para estos efectos.

42.24. Registrar, vigilar y controlar la producción, importación y exportación de los plaguicidas, a cargo del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), con excepción de los plaguicidas de uso agrícola y pecuario.

42.25. Financiar, gestionar y pagar tecnologías en salud no cubiertas en el plan de beneficios en salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC). Para tal efecto el Ministerio de Salud y Protección Social definirá los lineamientos relacionados con los valores máximos a reconocer y demás medidas para lograr eficiencia en el sistema, los cuales serán adoptados por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).

42.26 Adelantar compras centralizadas de tecnologías no cubiertas en el plan de beneficios en salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC), a través del Ministerio de Salud y Protección Social y/o la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). Así mismo, podrá realizar negociación centralizada de tecnologías en salud y los precios resultantes de dichas negociaciones serán obligatorios para vendedores y compradores de dichas tecnologías y no podrán transarlos por encima de aquellos precios. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá los mecanismos para adelantar las negociaciones y compras centralizadas.

42.27 Definir los criterios y condiciones para la afiliación de la población no asegurada en el momento de la demanda de servicios de salud.

CAPÍTULO II

Competencias de las entidades territoriales en el sector salud

Artículo 23. *Competencias de los departamentos en la dirección del sector salud.* Modifíquese el numeral 43.1.7 y adiciónense los numerales 43.1.11 a 43.1.15 al artículo 43 de la Ley 715 de 2001, así:

43.1.7. Promover el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.

43.1.11. Realizar actividades de inspección, vigilancia y control sobre las entidades públicas y privadas que generan rentas cedidas con destinación específica para salud, y asegurar que los administradores y recaudadores de las mismas giren oportunamente los recursos correspondientes al aseguramiento a la Administradora de Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud (ADRES).

43.1.12. Realizar los registros contables y presupuestales sin situación de fondos de los recursos provenientes de rentas cedidas y de los provenientes del Sistema General de Participaciones destinados al régimen subsidiado en salud cuando estos sean distribuidos a Áreas No Municipalizadas.

43.1.13. Incorporar en su Marco Fiscal de Mediano Plazo el análisis de la situación financiera de las Empresas Sociales del Estado (ESE), del nivel departamental y hacer ejercicios de simulación sobre el impacto que puedan tener los resultados de las ESE en las finanzas de la entidad territorial y en los indicadores de las normas de responsabilidad fiscal territorial.

43.1.14. Incluir el Plan Financiero Territorial de Salud y el pasivo del sector salud dentro del Plan Financiero Territorial contenido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial.

43.1.15. Organizar los Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud que será la instancia de coordinación de los aspectos relacionados con la salud pública y seguridad social en el respectivo territorio. El Gobierno nacional reglamentará la composición y operación de dicho Consejo, en el que participarán por lo menos los municipios y los agentes del sector.

Artículo 24. *Competencias de los departamentos en la prestación de servicios de salud.* Modifíquese el numeral 43.2.6 y adiciónense los numerales 43.2.9 a 43.2.12 al artículo 43 de la Ley 715 de 2001, así:

43.2.6. Efectuar en su jurisdicción la aplicación de las normas del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad en Salud, incluido el registro de los prestadores públicos y privados de servicios de salud, recibir la declaración de habilitación para la prestación de los servicios, lo correspondiente a las Redes Integrales de Prestadores de Servicios de Salud; y adelantar la vigilancia y el control correspondiente, sin perjuicio de las funciones que correspondan a las Superintendencia Nacional de Salud.

43.2.9. Garantizar la contratación y seguimiento del subsidio de oferta a través de instituciones públicas e infraestructura pública administrada por terceros, ubicadas en zonas alejadas o de difícil acceso, que sean monopolio en servicios trazadores y que no sean sostenibles por venta de servicios, bajo condiciones de calidad y eficiencia, de conformidad con los criterios establecidos por el Gobierno nacional.

Lo anterior se hará con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones a través de subsidios a la oferta y a los recursos propios de la entidad territorial.

43.2.10. Garantizar que las Empresas Sociales del Estado que componen la red pública prestadora de servicios de salud del nivel territorial opere en condiciones de equilibrio financiero, racionalización de costos y calidad en la prestación del servicio. Para el efecto, se aplicarán los lineamientos metodológicos que definan el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo. Los programas de saneamiento fiscal y financiero de las Empresas Sociales del Estado podrán financiarse con los recursos de rentas cedidas diferentes a las destinadas al aseguramiento y con recursos propios.

43.2.11. Racionalizar los costos y garantizar la eficiencia en la asignación de los recursos a través de mecanismos de articulación y coordinación de la red pública y privada de servicios de salud y los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud de influencia en su territorio.

43.2.12. Gestionar la prestación de los servicios de salud en emergencias migratorias, de acuerdo con el mecanismo que para el efecto defina el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 25. *Competencias de los departamentos en salud pública.* Modifíquese el numeral 43.3.8 y adiciónense los numerales 43.3.11 al 43.3.15 al artículo 43 de la Ley 715 de 2001, así:

43.3.8. Ejecutar de manera permanente las acciones de inspección, vigilancia y control de factores de riesgo que afecten la salud humana presentes en el ambiente de competencia del sector salud, al igual que los bienes y servicios de uso y consumo humano, con enfoque de riesgo, de acuerdo con la normativa vigente y su reglamentación, en coordinación con las autoridades sanitarias, ambientales y de otro orden, en los corregimientos departamentales y en los municipios que defina el Gobierno nacional.

43.3.11 Garantizar el cumplimiento de los lineamientos nacionales en la ejecución de los recursos del orden nacional y territorial destinados a la financiación de acciones de salud pública, orientando a los municipios de su jurisdicción en el uso de los mismos. Para este fin, el departamento brindará asistencia técnica, inspeccionará y vigilará la ejecución de estos recursos.

43.3.12 Ejecutar de manera permanente, la vigilancia y control sanitario con enfoque de riesgo de la distribución y comercialización de alimentos y de los establecimientos gastronómicos, así como del transporte asociado a dichas actividades, en coordinación con otras autoridades sanitarias, ambientales, de policía y de otro orden, en los corregimientos departamentales y en los municipios que defina el Gobierno nacional.

El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina adicionalmente adelantará la inspección, vigilancia y control en la inocuidad en la importación y exportación de alimentos y materias primas para la producción de los mismos en puertos, aeropuertos, y pasos fronterizos sin perjuicio de las competencias del Instituto Colombiano Agropecuario.

43.3.13. Cofinanciar la adquisición y distribución de medicamentos, biológicos y otros insumos requeridos para la prevención y control de los eventos de interés en salud pública, conforme a lo definido por la Nación.

43.3.14. Adelantar los procesos de gestión de salud pública de conformidad con los lineamientos que para el efecto establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

43.3.15. Ejecutar las acciones de control de las enfermedades transmitidas por vectores y zoonosis de competencia del sector salud y de las acciones de promoción de la salud y prevención de dichos eventos en los corregimientos departamentales y en los municipios que defina el Gobierno nacional.

Artículo 26. *Competencias de los municipios de dirección del sector salud.* Adiciónense los siguientes numerales 44.1.8 al 44.1.11 al artículo 44 de la Ley 715 de 2001, así:

44.1.8. Incorporar en su Marco Fiscal de Mediano Plazo el análisis de la situación financiera de las Empresas Sociales del Estado (ESE), del nivel municipal y hacer ejercicios de simulación sobre el impacto que puedan tener los resultados de las ESE, en las finanzas de la entidad territorial y en los indicadores de las normas de responsabilidad fiscal territorial.

44.1.9. Incluir el pasivo del sector salud dentro del Plan Financiero Territorial contenido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del municipio.

44.1.10. Aplicar las disposiciones del ente departamental correspondiente, respecto a la implementación del Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de Redes de Empresas Sociales del Estado, en su jurisdicción.

44.1.11. Garantizar que las Empresas Sociales del Estado municipales operen en condiciones de equilibrio financiero, racionalización de costos y calidad en la prestación del servicio. Para el efecto, se aplicarán los lineamientos metodológicos que definan el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 27. *Competencias de los municipios en aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud.* Modifíquese el numeral 44.2.2 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

44.2.2. Garantizar que los afiliados al régimen subsidiado en salud cumplan con los requisitos legales para pertenecer a dicho régimen, sin perjuicio de las competencias de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP).

Artículo 28. *Competencias de los municipios en Salud Pública.* Modifíquese los numerales 44.3.2, 44.3.3, 44.3.3.1 y 44.3.4 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001, los cuales quedarán así:

44.3.3 Los municipios que defina el Gobierno nacional ejecutarán de manera permanente las acciones de inspección, vigilancia y control de factores de riesgo que afecten la salud humana presentes en el ambiente de competencia del sector salud, al igual que los bienes y servicios de uso y consumo humano, con enfoque de riesgo, de acuerdo con la normativa vigente, en coordinación con otras autoridades sanitarias, ambientales, de policía y de otro orden.

44.3.3.1 Los municipios que defina el Gobierno nacional ejecutarán de manera permanente la vigilancia y control sanitario con enfoque de riesgo de la distribución y comercialización de alimentos y de los establecimientos gastronómicos, así como del transporte asociado a dichas actividades, en coordinación con otras autoridades sanitarias, ambientales, de policía y de otro orden.

44.3.4 Formular y ejecutar las acciones de promoción de la salud, prevención y vigilancia de las enfermedades transmitidas por vectores y zoonosis de competencia del sector salud, de conformidad con los lineamientos que para el efecto establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 29. *Competencias de los Distritos en Salud Pública*. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 45. Competencias en salud por parte de los distritos. Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos excepto aquellas de inspección, vigilancia y control de salud pública y las que correspondan a la función de intermediación entre los municipios y la Nación. La prestación de los servicios de salud en los distritos de Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, y los demás distritos creados con posterioridad a expedición de la Ley 715 de 2001, se articulará a la red de prestación de servicios de salud de los respectivos departamentos. En los mencionados distritos, el laboratorio departamental de salud pública cumplirá igualmente con las funciones de laboratorio distrital.

Artículo 30. *Contratación del Plan de Intervenciones Colectivas*. Adiciónese un artículo 45A a la Ley 715 de 2001, así:

Artículo 45A. Contratación del Plan de Intervenciones Colectivas. Las entidades territoriales responsables del Plan de Intervenciones Colectivas deberán contratar con las Empresas Sociales del Estado que tengan servicios habilitados en la entidad territorial correspondiente. Solamente en los casos en que no se disponga de una Empresa Social del Estado con servicios habilitados a contratar, se podrá contratar con prestadores de servicios de salud de otra naturaleza.

CAPÍTULO III

Distribución de los recursos para salud

Artículo 31. *Destinación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para salud*. Modifíquese el artículo 47 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 47. Destinación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para salud. Los recursos del Sistema General en Participaciones en salud se destinarán y distribuirán en los siguientes componentes:

47.1 El 90% Aseguramiento en salud.

47.2 El 10% Salud pública y subsidios a la oferta.

Parágrafo 1°. Durante el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, los departamentos y distritos sanearán las deudas causadas por la prestación de servicios de salud a la población pobre no afiliada y a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda a 31 de diciembre de 2018, previa auditoría de las facturas presentadas.

Para el efecto, las fuentes de financiamiento para el plan de saneamiento podrán incluir recursos propios, recursos de crédito, saldos no comprometidos de las cuentas maestras de salud pública y de prestación de servicios a 31 de diciembre de 2018. Lo anterior en el marco del Plan Financiero Territorial de Salud. Cuando sea necesario, se utilizarán las herramientas de saneamiento fiscal dispuestas en las Leyes 358 de 1997, 550 de 1999, 617 de 2000, 819 de 2003, y las que las adicionen, sustituyan o modifiquen.

Parágrafo 2°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los recursos destinados a salud pública que no se comprometan al cierre de cada vigencia fiscal, se girarán a la Administradora de Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud (ADRES), para el pago de tecnologías no cubiertas en el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC), del régimen subsidiado.

Parágrafo 3°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, cuando una persona requiera atención en salud y no esté afiliada, los departamentos, municipios y distritos, en coordinación con las Entidades Promotoras de Salud (EPS), y con las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), públicas y privadas de su jurisdicción, deberán identificar y afiliarse al régimen subsidiado a la población pobre no afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional. Si la persona tiene capacidad de pago cancelará el servicio y se le establecerá contacto con la EPS del régimen contributivo de su preferencia.

Los gastos en salud que se deriven de la atención a población pobre que no haya surtido el proceso de afiliación definido en el presente parágrafo y en el reglamento, serán asumidos con recursos propios de las entidades territoriales, de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno nacional.

Parágrafo 4°. El Gobierno nacional implementará el Sistema Mi Prescripción – Mipres, para el régimen subsidiado antes del 31 de diciembre de 2018.

Artículo 32. *Distribución de los recursos de aseguramiento en salud*. Modifíquese el artículo 48 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 48. Distribución de los recursos de aseguramiento en salud. Los recursos del Sistema General de Participaciones destinados al componente de aseguramiento en salud del régimen subsidiado, serán distribuidos entre distritos, municipios y áreas no municipalizadas así:

Los recursos de este componente se dividirán por el total de la población pobre afiliada al régimen subsidiado en el país en la vigencia anterior, con el fin de estimar un *per cápita* nacional. El valor *per cápita* resultante se multiplicará por la población

pobre afiliada al régimen subsidiado en cada ente territorial. La población afiliada para los efectos del presente cálculo, será la del año anterior a aquel para el cual se realiza la distribución. El resultado será la cuantía que corresponderá a cada distrito, municipio o áreas no municipalizadas de los departamentos.

Parágrafo 1°. La población pobre afiliada al régimen subsidiado de las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés hará parte del cálculo de los recursos de que trata el presente artículo y dichos recursos serán asignados sin situación de fondos al departamento correspondiente.

Parágrafo 2°. El giro de estos recursos se hará directamente a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social (ADRES).

Artículo 33. *Pagos de obligaciones laborales a cargo de las Empresas Sociales del Estado.* Modifíquese el artículo 50 de la Ley 715 de 2001, el cual quedaría así:

Artículo 50. Pagos de obligaciones laborales a cargo de las Empresas Sociales del Estado. Las Empresas Sociales del Estado garantizarán con sus ingresos de operación el pago total de las cesantías y de las contribuciones al Sistema General de Seguridad Social Integral en su calidad de empleadores. El pago total de estas obligaciones se hará a través de cuentas maestras, cuya información será reportada por la entidad financiera que corresponda a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), para el ejercicio de sus competencias.

Artículo 34. *Destinación de los recursos del componente de salud pública y subsidios a la oferta.* Modifíquese el artículo 52 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 52. Destinación de los recursos del componente de salud pública y subsidios a la oferta. Este componente comprende dos subcomponentes:

52.1 El 75% para Acciones de Salud Pública.

52.2 El 25% para Subsidio a la oferta.

Artículo 35. *Distribución de los recursos para financiar acciones de salud pública.* Adiciónese un artículo 52A a la Ley 715 de 2001, así:

Artículo 52A. Distribución de los recursos para financiar acciones de salud pública. La asignación para cada entidad territorial será el resultado de la sumatoria de los recursos asignados de acuerdo con los siguientes criterios: población, porcentaje de pobreza de cada entidad territorial, ruralidad, densidad poblacional y eficiencia administrativa. Se entenderá como eficiencia administrativa el mayor o menor cumplimiento en metas prioritarias de salud pública, medidas por indicadores trazadores.

Los departamentos recibirán el 45% de los recursos destinados a este subcomponente para financiar las acciones de salud pública de su competencia, la operación y mantenimiento de los laboratorios de salud pública y el 100% de los asignados a las áreas no municipalizadas. Los municipios y distritos recibirán el 55% de los recursos asignados a este componente, con excepción del Distrito Capital que recibirá el 100%.

Parágrafo 1°. En todo caso, con recursos del subcomponente de salud pública de la asignación de salud del Sistema General de Participaciones no se podrán financiar gastos de funcionamiento como los de personal, generales y otras transferencias.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social deberá diseñar e implementar los sistemas de monitoreo en línea que den cuenta del uso eficiente de los recursos y los resultados en salud, acorde con las acciones de salud pública priorizadas. Para lo cual los departamentos y municipios deberán reportar la información que corresponda.

Parágrafo 3°. Los departamentos, distritos y municipios podrán establecer convenios de asociación para la ejecución de los recursos, en función de los planes territoriales de salud pública de intervenciones colectivas, en especial los objetivos y metas priorizadas en el respectivo territorio.

Artículo 36. *Distribución de los recursos para financiar el subsidio a la oferta.* Adiciónese un artículo 52B a la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 52B. Distribución de los recursos para financiar el subsidio a la oferta. El subsidio a la oferta se define como una asignación de recursos para concurrir en la financiación de la operación de la prestación de servicios efectuada por instituciones públicas o infraestructura pública administrada por terceros, ubicadas en zonas alejadas o de difícil acceso que sean monopolio en servicios trazadores y no sostenibles por venta de servicios.

Los recursos para financiar el subcomponente de subsidio a la oferta se distribuirán entre los municipios y distritos certificados y los departamentos con instituciones de prestación de servicios de que trata el inciso anterior, de conformidad con los siguientes criterios: población total, porcentaje de pobreza de cada entidad territorial, ruralidad y densidad poblacional.

Artículo 37. *Transferencias de los recursos.* Modifíquese el artículo 53 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 53. Transferencias de los recursos. La apropiación de los recursos del Sistema General de Participaciones para salud se hará sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la Ley de Presupuesto. Los giros se deberán

efectuar en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia: a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), en el caso del componente de los recursos de aseguramiento en salud; y a los Fondos Territoriales de Salud, para el caso de los recursos de salud pública y subsidio a la oferta.

Artículo 38. *Convenios de concurrencia.* Adiciónense dos párrafos al artículo 62 de la Ley 715 de 2001, así:

Parágrafo 2°. Las entidades de salud deberán seguir presupuestando y pagando las cesantías y pensiones a que están obligadas hasta tanto se realice la suscripción de los contratos de concurrencia de que trata esta Ley, sumas que le serán reembolsadas al momento de la firma de dicho convenio.

Parágrafo 3°. El pasivo pensional de las personas que no fueron certificadas ante el Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud no podrá ser incluido en los convenios de concurrencia a los que se refiere este artículo. Estas obligaciones deberán ser reconocidas y pagadas por las entidades empleadoras.

Artículo 39. *De la información para la asignación de recursos.* Modifíquese el artículo 66 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 66. De la información para la asignación de recursos. La información utilizada para la distribución de recursos será suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); Ministerio de Salud y Protección Social; Departamento Nacional de Planeación; el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), conforme a la información que generen en ejercicio de sus competencias y acorde con la reglamentación que se expida para el efecto.

Artículo 40. *Transición asunción de competencias salud pública.* Mientras se expide la reglamentación sobre las condiciones mediante las cuales los municipios pueden asumir las competencias establecidas en los numerales 43.3.8, 43.3.12, 44.3.3 y 44.3.3.1 a los que se refieren los artículos 25 y 28 de la presente ley, seguirán vigentes las disposiciones de la Ley 715 de 2001 que regulan las competencias sobre la materia.

Artículo 41. *Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.* Las Empresas Sociales del Estado categorizadas en riesgo medio o alto por el Ministerio de Salud y Protección Social, deberán adoptar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero con el acompañamiento de la dirección departamental o distrital de salud; el cual deberá ser presentado ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su viabilidad en los términos y condiciones que este determine.

Las Empresas Sociales del Estado cuyos Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero se

encuentren en proceso de viabilidad o debidamente viabilizados y en ejecución por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no serán objeto de categorización de riesgo, hasta tanto el Programa no se encuentre culminado.

Las Empresas Sociales del Estado que incumplan el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, estarán sujetas a las siguientes situaciones:

- a) Cuando del análisis de su situación se identifique la capacidad de generar ingresos suficientes para el pago de sus compromisos corrientes y el pago de sus acreencias podrán:
 1. Iniciar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la promoción de un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, o
 2. Adoptar voluntariamente la liquidación o fusión por parte de la entidad territorial;
- b) En caso contrario, cuando la Empresa Social del Estado no presente el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero o del estudio de dicho programa se concluya su inviabilidad la Superintendencia Nacional de Salud adoptará sobre estas:
 1. Promoción de un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos o;
 2. La Intervención Forzosa Administrativa para Administrar o Liquidar.

Estas medidas también serán adoptadas por la Superintendencia Nacional de Salud en los eventos en los cuales la Empresa Social del Estado Incumpla el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero y del análisis que haya efectuado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se determine su Incapacidad de generar ingresos suficientes para el pago de sus compromisos corrientes y el pago de sus acreencias.

Parágrafo 1°. A las Empresas Sociales del Estado que hayan sido remitidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Superintendencia Nacional de Salud antes de la entrada en vigencia de la presente ley, se les aplicará la metodología de categorización del riesgo definida por el Ministerio de Salud y Protección Social, y se someterán a las condiciones establecidas en el presente artículo, siempre que la Superintendencia no haya iniciado alguna medida de Intervención.

Parágrafo 2°. Las fundaciones de que trata el artículo 68 de la Ley 1438 de 2011 que sean caracterizadas en riesgo fiscal y financiero medio o alto por el Ministerio de Salud y Protección Social, podrán acogerse a las condiciones establecidas en el presente artículo y acceder a los recursos del programa de saneamiento fiscal y financiero de que trata la Ley 1608 de 2013.

Parágrafo 3°. El Incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, podrá generar responsabilidad disciplinaria y fiscal para los representantes legales de las entidades territoriales y de las Empresas Sociales del Estado, según corresponda.

TÍTULO IV

SECTOR DE AGUA POTABLE Y
SANEAMIENTO BÁSICO

CAPÍTULO I

Competencias de la Nación en el sector agua potable y saneamiento básico

Artículo 42. *Competencias de la Nación.*

Adiciónese un artículo 2A a la Ley 1176 de 2007, así:

Artículo 2A. Competencias de la Nación.

Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a la Nación ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en zona urbana y rural incluyendo soluciones alternativas:

1. Formular las políticas y objetivos de desarrollo, así como dictar normas para el sector de agua potable y saneamiento básico y soluciones alternativas.
2. Impulsar, coordinar y evaluar los programas, los planes y los proyectos de inversión en el sector de agua potable y saneamiento básico cuando sean financiados con recursos de la Nación.
3. Proponer, orientar y fomentar los esquemas asociativos regionales de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, los cuales podrán desarrollarse en el marco de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) del respectivo departamento.
4. Definir los criterios bajo los cuales se definirán los correspondientes esquemas de atención para la provisión de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en zona urbana y rural incluyendo soluciones alternativas.

CAPÍTULO II

Competencias de las entidades territoriales en el sector agua potable y saneamiento básico

Artículo 43. *Competencias de los departamentos.* Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 3°. Competencias de los departamentos. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en zona urbana y rural, incluyendo soluciones alternativas, así:

1. Administrar y ejecutar los recursos de su participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones.
2. Concurrir a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico mediante la promoción, estructuración

e implementación de esquemas asociativos regionales.

3. Promover, coordinar y cofinanciar la operación de esquemas asociativos regionales de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.
4. Asistir técnicamente a los municipios y distritos en el manejo de los recursos y en la planeación de la inversión del sector de agua potable y saneamiento básico en zona urbana y rural, incluyendo soluciones alternativas.
5. Coordinar con los municipios y distritos que las inversiones en infraestructura física que realicen los departamentos, estén definidas en los planes de desarrollo municipal o distrital. Se deberá tener en cuenta, que dicha inversión sectorial no esté incluida dentro de los planes de inversión de cada prestador que soportan las tarifas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.
6. Reportar información del sector agua potable y saneamiento básico, en los términos y a través del sistema de información que defina el Gobierno nacional.

Parágrafo 1°. Los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés tendrán la competencia para asegurar que se presten a los habitantes de las áreas no municipalizadas de su jurisdicción, los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en zona urbana y rural, incluyendo soluciones alternativas.

Parágrafo 2°. Las empresas de servicios públicos del orden departamental, pueden realizar la actividad de gestor de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA), en concurrencia con la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, y la asistencia técnica para las soluciones alternativas.

Artículo 44. *Competencias de los municipios y de los distritos.* Adiciónese un artículo 3A a la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 3A. Competencias de los municipios y de los distritos. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los municipios y distritos ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en zona urbana y rural, incluyendo soluciones alternativas, así:

1. Administrar y ejecutar los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones.
2. Verificar que las inversiones con cargo a la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones, no se encuentren cubiertas con otros recursos o sean financiadas a través de la tarifa.

Para ello, los prestadores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, deberán suministrar al municipio o distrito la información de proyectos de inversión a ser financiados a través de la tarifa, con el fin de garantizar que las entidades territoriales no ejecuten dichas inversiones que ya han sido o serán cobradas a los suscriptores o usuarios de estos servicios.

3. Realizar la verificación de los cobros presentados por las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo por concepto de subsidios, con estricta observancia de los requisitos que para el efecto establezca el Gobierno nacional.
4. Promover programas tendientes a incentivar la prestación eficiente de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en zona urbana y rural, y soluciones alternativas, así como, programas de abastecimiento y uso eficiente del agua.

Parágrafo. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios impondrá las sanciones a que haya lugar para aquellas personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo que no suministren información a los entes territoriales.

CAPÍTULO III

Actividades de monitoreo, seguimiento y control especiales para el sector agua potable y saneamiento básico

Artículo 45. *Evaluación al uso y ejecución a los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones.* Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 4°. *Evaluación al uso y ejecución a los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones.* Los departamentos, distritos y municipios serán objeto de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control frente al uso y ejecución de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones, conforme a lo establecido por el Gobierno nacional.

Artículo 46. *Planes de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico.* Adiciónese un artículo 4A a la Ley 1176 de 2007, así:

Artículo 4A. *Planes de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico.* Los distritos y municipios que se encuentren descertificados con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, reasumirán las competencias previstas en el artículo 5° de la Ley 142 de 1994, administrarán los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones, y darán continuidad a los compromisos que hubieren asumido y

definido los departamentos en virtud del proceso de certificación.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en un plazo máximo de 6 meses contados a partir de la fecha de expedición de la presente ley, reglamentará, definirá e impondrá un Plan de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico a los distritos y municipios que hayan reasumido dichas competencias. El no cumplimiento del Plan dará lugar a las acciones correctivas por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

CAPÍTULO IV

Distribución y destinación de los recursos en el sector agua potable y saneamiento básico

Artículo 47. *Criterios de distribución de los recursos para los distritos y municipios.* Modifíquese el artículo 7° de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 7°. *Criterios de distribución de los recursos para los distritos y municipios.* Los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico de los distritos y municipios, serán distribuidos conforme a los siguientes criterios:

1. Déficit de coberturas: Se calculará de acuerdo con el número de personas carentes de los servicios de acueducto y alcantarillado, de la respectiva entidad territorial, en relación con el número total de personas carentes del servicio en el país, para lo cual se podrá considerar el diferencial de los costos de provisión entre los diferentes servicios.
2. Población atendida y balance del esquema solidario: Para el cálculo de este criterio se tendrá en consideración la estructura de los usuarios por estrato, las tarifas y el balance entre los subsidios y los aportes solidarios en cada distrito y municipio.
3. Esfuerzo de la entidad territorial: Mide el esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas, tomando en consideración los incrementos de la población atendida en acueducto y alcantarillado de cada distrito o municipio, en relación con los incrementos observados a nivel nacional.
4. Nivel de pobreza del respectivo distrito o municipio: Medido a través del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, o el Indicador que lo sustituya, determinado por el DANE, para permitir el cierre de brechas.
5. Eficiencia fiscal y administrativa: entendida como la gestión presupuestal, administrativa y sectorial de la entidad territorial respecto al adecuado uso de los recursos y el avance de los Indicadores de cobertura, calidad y continuidad. El Gobierno nacional definirá la metodología aplicable y reglamentará la materia.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional definirá la metodología aplicable y asignará los porcentajes de distribución de recursos, acorde con los criterios señalados en el presente artículo, y en el caso que se presenten variaciones en la distribución, se podrá establecer un régimen de transición para la distribución de recursos.

Parágrafo 2°. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios verificará y certificará anualmente al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Departamento Nacional de Planeación, el reporte de Información realizado por el municipio o distrito en el Sistema Único de Información (SUI), relacionado con las coberturas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para la distribución de los usuarios residenciales, comerciales e industriales, para la determinación del criterio 2, del presente artículo.

Artículo 48. *Criterios de distribución de los recursos para los departamentos.* Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 8°. *Criterios de distribución de los recursos para los departamentos.* Los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones de los departamentos, serán distribuidos conforme a los siguientes criterios:

a) Participación de los distritos y municipios de su jurisdicción: la distribución de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico entre los departamentos, se realizará teniendo en cuenta la participación de los distritos y municipios de su jurisdicción, en los Indicadores que desarrollen los criterios establecidos en el artículo 7° de la presente ley: i) déficit de coberturas, ii) población atendida y balance de esquema solidario, iii) esfuerzo de la entidad territorial en el aumento de coberturas, calidad y continuidad, y iv) nivel de pobreza del respectivo distrito o municipio;

b) Eficiencia fiscal y administrativa: entendida como el cumplimiento de los indicadores establecidos en los instrumentos de planificación de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA). El Gobierno nacional definirá los indicadores y la metodología aplicable para el cumplimiento de este criterio.

Parágrafo. El Gobierno nacional definirá la metodología aplicable y asignará los porcentajes de distribución de recursos, acorde con los criterios señalados en el presente artículo, y en caso que se presenten variaciones en la distribución, se podrá establecer un régimen de transición para la distribución de recursos.

Artículo 49. *Destinación de los recursos para los departamentos.* Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 10. *Destinación de los recursos para los departamentos.* Con los recursos del Sistema General de Participaciones correspondientes a la participación para agua potable y saneamiento básico que se asignen a los departamentos, se cofinanciarán las inversiones que se realicen en los distritos y municipios para desarrollar proyectos en el marco de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) del respectivo departamento. Estos recursos serán complementarios a los demás recursos que aporte el departamento para este fin en materia de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en zona urbana y rural, incluyendo soluciones alternativas, en las siguientes actividades:

- a) Promoción, estructuración, implementación e inversión en infraestructura de esquemas asociativos regionales de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico, de acuerdo con los planes regionales y departamentales de agua y saneamiento;
- b) Proyectos locales o regionales de abastecimiento de agua para consumo humano;
- c) Proyectos de tratamiento y disposición final de residuos líquidos con impacto local o regional;
- d) Proyectos de tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos con impacto local o regional;
- e) Pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, mediante la pignoración de los recursos asignados y demás operaciones financieras autorizadas por la ley;
- f) Financiar actividades relacionadas con la puesta en marcha de los proyectos de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en zona rural y urbana, y soluciones alternativas;
- g) Financiar la integralidad de los proyectos de inversión en el marco de la ejecución de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA).

Parágrafo. Las inversiones en proyectos del sector que realicen los departamentos deben estar definidas en los planes de desarrollo departamental y en los planes de desarrollo de los municipios de su jurisdicción, en los planes para la gestión integral de residuos sólidos y articulados con los planes de Inversiones de las personas prestadoras de servicios públicos que operen en el respectivo distrito o municipio. Así mismo, deben tener en cuenta criterios de priorización de inversión conforme a la normativa sectorial.

Artículo 50. *Destinación de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento*

básico en los distritos y municipios. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 11. *Destinación de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico en los distritos y municipios.* Los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones que se asignen a los distritos y municipios, se destinarán a financiar la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en zona urbana y rural, incluyendo soluciones alternativas en las siguientes actividades:

- a) Al otorgamiento de subsidios a los estratos subsidiables, previa verificación de la entidad territorial de las facturas presentadas por las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo por concepto de subsidios, con estricta observancia de los requisitos que para el efecto establezca el Gobierno nacional;
- b) Pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, mediante la pignoración de los recursos asignados y demás operaciones financieras autorizadas por la ley;
- c) Preinversión en diseños, estudios e interventorías para proyectos del sector de agua potable y saneamiento en zona urbana y rural, y soluciones alternativas;
- d) Formulación, implementación y acciones de fortalecimiento de esquemas organizacionales para la administración y operación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en zona urbana y rural, y soluciones alternativas.
- e) Construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de los sistemas de agua potable y saneamiento básico en zona urbana y rural, y soluciones alternativas.
- f) Programas de macro y micromedición.
- g) Programas de reducción de pérdidas técnicas de agua.
- h) Promover proyectos o programas de tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos en el marco del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos-PGIRS.
- i) Adquisición de los equipos y maquinaria requeridos para la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento básico.
- j) Estructuración, implementación e inversión en infraestructura de esquemas asociativos regionales de prestación de los servicios públicos en zona urbana y rural, y soluciones alternativas.

Parágrafo 1°. Las inversiones en proyectos del sector que realicen los distritos y municipios

deben estar definidas en sus planes de desarrollo, en los planes para la gestión integral de residuos sólidos y articulados con los planes de inversiones de las personas prestadoras de servicios públicos que operen en el respectivo distrito o municipio; así mismo, deben tener en cuenta criterios de priorización de inversión conforme a la normativa sectorial vigente.

Parágrafo 2°. Para el pago de los subsidios señalados en el literal a) del presente artículo, los distritos y municipios deberán apropiar en el presupuesto, el valor que resulte de la aplicación de la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

Parágrafo 3°. El superávit de los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso generado con recursos diferentes a los de las contribuciones solidarias, podrá destinarse a las actividades señaladas en el presente artículo, siempre y cuando la entidad territorial haya demostrado que se encuentra a paz y salvo por concepto de subsidios.

Parágrafo 4°. Las inversiones que realicen los distritos y municipios deberán garantizar su sostenibilidad, previa concertación con las personas prestadoras de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico o para el caso de las soluciones alternativas con parte de la población beneficiada.

Parágrafo 5°. La Inversión en soluciones alternativas para el área urbana será transitoria mientras se concretan los proyectos del sector de agua potable y saneamiento en zona urbana y estará acotada únicamente a los distritos y municipios que cuenten con autorización por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, conforme a la reglamentación existente para el efecto.

Artículo 51. *Actualización del instrumento de focalización.* Adiciónese un artículo 11A a la Ley 1176 de 2007, así:

Artículo 11A. *Actualización del instrumento de focalización.* Los distritos y municipios podrán utilizar la información de usos industrial y comercial de los Inmuebles con la que cuenten las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, con el fin de actualizar el instrumento de focalización para asignar subsidios y cobrar la contribución solidaria. No obstante, la responsabilidad de la estratificación socioeconómica corresponderá al distrito o municipio de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

Artículo 52. *Giro de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico.* Modifíquese el parágrafo y adiciónese el parágrafo 2° al artículo 13 de la Ley 1176 de 2007, así:

Parágrafo 1°. En el evento de toma de posesión de una empresa de servicios públicos de acueducto, alcantarillado o aseo, por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se mantendrán los compromisos en cuanto al giro de recursos para subsidios a la demanda por parte de la entidad territorial.

Parágrafo 2°. Los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones que utilicen los distritos y municipios para pagar subsidios, se girarán de la siguiente forma: 50% de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones, apropiados en el presupuesto municipal como fuente de pago del valor que resulte de la aplicación de la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. El valor restante será girado por los distritos y municipios, con estricto cumplimiento del literal a) del artículo 11 de la presente Ley.

Los distritos o municipios deberán remitir al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el contrato de transferencia para asegurar el pago de subsidios, debidamente suscrito entre la entidad territorial y el prestador, tal y como lo señala el artículo 99.8 de la Ley 142 de 1994 para la asignación de subsidios al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos respectivo.

El Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, definirá las condiciones en las que se girarán directamente a los prestadores, los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones para el pago de subsidios.

La responsabilidad de la Nación se limitará al giro de los recursos que lo financian. En ningún caso la Nación será responsable de los perjuicios causados a los beneficiarios del recurso, por efecto de la ineficiencia, omisión o error en los trámites administrativos de las entidades territoriales, relacionados directa o indirectamente con la conformidad de las facturas.

Artículo 53. Fondo Nacional de Solidaridad de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Modifíquese el parágrafo 1° del artículo 53 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedará así:

Parágrafo 1°. El Fondo estará conformado por subcuentas separadas e identificables para cada uno de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, y operará de forma subsidiaria a los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos de cada municipio, y de acuerdo con los recursos disponibles para este fin.

Los recursos del Fondo Nacional se destinarán a apoyar el otorgamiento de los toques máximos de subsidios, definidos en la ley, que realicen los

municipios a través de sus Fondos. Para el efecto, se priorizarán los municipios que hayan hecho mayor esfuerzo local para el otorgamiento de subsidios con incidencia de los estratos 1 y 2 y la proporción de subsidios en zona rural otorgados respecto del total subsidiado. Se buscará en primer término cubrir los requerimientos asociados al estrato 1.

TÍTULO V

PARTICIPACIÓN DE PROPÓSITO GENERAL

CAPÍTULO I

Competencias de las entidades territoriales en otros sectores

Artículo 54. Competencias del municipio en fortalecimiento institucional. Modifíquese el numeral 76.14.3 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

76.14.3. Financiar los gastos destinados a cubrir el déficit fiscal, el pasivo laboral y el pasivo prestacional, siempre y cuando tales gastos se encuentren contemplados en un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, con el cumplimiento de todos los términos y requisitos establecidos en la normativa.

Artículo 55. Competencias del municipio en restaurantes escolares. Modifíquese el numeral 76.17 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

76.17 Restaurantes escolares. Los distritos y municipios podrán participar en la financiación del Programa de Alimentación Escolar y en las inversiones de planta física, de equipo y de menaje de los restaurantes escolares de su jurisdicción.

Los distritos y municipios no certificados en educación, ejecutarán estos recursos bajo las directrices del departamento.

CAPÍTULO II

Distribución de la participación de propósito general

Artículo 56. Destino de los recursos de la participación de propósito general. Modifíquese el artículo 78 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 78. Destino de los recursos de la participación de propósito general. Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban por la participación de propósito general.

Del total de los recursos de la participación de propósito general asignada a cada distrito o municipio una vez descontada la destinación establecida para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal de que trata el inciso anterior y la asignación correspondiente a los

municipios menores de 25.000 habitantes, definida en el inciso 3° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007, cada distrito y municipio destinará el diez por ciento (10%) para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet). Los recursos restantes deben ser destinados a inversión.

Los recursos destinados a inversión, deben ejecutarse atendiendo los planes, programas y proyectos contenidos en los planes de desarrollo municipal correspondientes y en desarrollo de las competencias asignadas por la ley.

Parágrafo 1°. Con los recursos de la participación de propósito general podrá cubrirse el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, adquirida en desarrollo de las competencias de los municipios. Para el desarrollo de los mencionados proyectos se podrán pignorar los recursos de la participación de propósito general.

Parágrafo 2°. En ningún caso las leyes, decretos nacionales o documentos de política sectorial podrán exigir la destinación de recursos de la participación de propósito general del Sistema General de Participaciones, siendo esta decisión potestad exclusiva de las administraciones territoriales expresada a través de sus planes de desarrollo.

Artículo 57. *Criterios de distribución de los recursos de la Participación de Propósito General.* Modifíquese el artículo 79 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 79. Criterios de distribución de los recursos de la Participación de Propósito General. Los recursos de la Participación de Propósito General serán distribuidos de la siguiente manera:

1. El 17% distribuido entre los municipios menores de 25.000 habitantes, con los siguientes criterios:
 - a) Pobreza relativa. Para ello se tomará el grado de pobreza de cada municipio medido con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), o el Indicador que lo sustituya determinado por el DANE, en relación con el nivel de pobreza relativa nacional;
 - b) Población urbana y rural. Para lo cual se tomará la población urbana y rural del municipio en la respectiva vigencia y su proporción sobre la población urbana y rural total del país, según los datos de población certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que deben tener en cuenta la información sobre la población desplazada;
 - c) Índice de ruralidad. Para lo cual se tomará el grado de ruralidad de cada municipio medido con el índice de Ruralidad, determinado por el Departamento Nacional de Planeación.

2. El 83% distribuido entre los distritos y municipios, incluidos los menores de 25.000 habitantes, con los siguientes criterios:

- a) Pobreza relativa. Para ello se tomará el grado de pobreza de cada distrito o municipio medido con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE, en relación con el nivel de pobreza relativa nacional.

En consecuencia, el indicador de distribución para cada municipio y distrito será el resultado de dividir su NBI entre la sumatoria de los NBI de todos los municipios y distritos del país. Este indicador para cada municipio se multiplicará por el monto total de recursos a distribuir por el criterio de pobreza relativa;

- b) Población urbana y rural. Para lo cual se tomará la población urbana y rural del distrito o municipio en la respectiva vigencia y su proporción sobre la población urbana y rural total del país, según los datos de población certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE);
- c) Índice de ruralidad. Para lo cual se tomará el grado de ruralidad de cada municipio medido con el índice de ruralidad, determinado por el Departamento Nacional de Planeación;
- d) Eficiencia fiscal. Considerando la capacidad fiscal de los municipios. El Departamento Nacional de Planeación definirá la metodología aplicable;

En todo caso, los recursos asignados por este criterio no pueden superar el 50% de lo asignado por los criterios de población, pobreza relativa y ruralidad de que trata el numeral 2 de este artículo;

- e) Eficiencia administrativa. Considerando la eficiente programación y ejecución de los recursos de los distritos y municipios. El Departamento Nacional de Planeación definirá la metodología aplicable.

En todo caso, los recursos asignados por el criterio de eficiencia administrativa no pueden superar el 50% de lo asignado por los criterios de población y pobreza relativa de que trata el numeral 2 de este artículo.

Parágrafo. En relación con el literal d) del presente artículo, el Departamento Nacional de Planeación podrá adelantar auditorías a la información de los ingresos tributarios reportada por los distritos y municipios y, con base en los resultados de estas, realizará los ajustes a la distribución de los recursos por concepto del criterio de eficiencia fiscal.

Cuando se constate que, debido a deficiencias de la información reportada, a una entidad territorial se le asignaron más recursos de los que le correspondería de conformidad con la fórmula establecida en el presente artículo, los

recursos asignados y/o girados en exceso se descontarán en la asignación de la respectiva vigencia fiscal. Si al momento del ajuste de la distribución el monto de los recursos a descontar es superior al monto de los giros pendientes de realizar, el monto faltante se descontará en la vigencia fiscal siguiente.

TÍTULO VI

ASIGNACIÓN ESPECIAL PARA MUNICIPIOS RIBEREÑOS DEL RÍO GRANDE DE LA MAGDALENA

Artículo 58. *Distribución de los recursos.* Adiciónese un artículo 19A a la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 19A. *Distribución de los recursos.* Los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para municipios ribereños del Río Grande de La Magdalena serán distribuidos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Artículo 59. *Destinación de los recursos.* Modifíquese el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 20. *Destinación de los recursos.* Los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para municipios ribereños del Río Grande de La Magdalena deberán ser destinados a financiar, promover y ejecutar tres proyectos de inversión regionales de acuerdo con la sección geográfica del río (alto, medio y bajo Magdalena), los cuales serán formulados y presentados de manera conjunta por todos los alcaldes de los municipios beneficiarios de la asignación en cada sección geográfica.

Los proyectos de inversión deberán formularse de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Plan Estratégico de la Macrocuena Magdalena - Cauca en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Plan de Manejo de la Cuenca del Río Magdalena - Cauca realizado por la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena o los instrumentos de planificación que hagan sus veces. Para garantizar la financiación del proyecto, los recursos serán girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a una única cuenta maestra administrada por la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena como encargada de la ejecución del proyecto.

TÍTULO VII

ESTRATEGIA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL AL USO DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Artículo 60. *Definición de actividades.* *Monitoreo.* Modifíquese el numeral 3.1 y

adiciónese un párrafo al artículo 3° del Decreto-ley 028 de 2008, el cual quedará así:

3.1 Monitoreo. Comprende la recopilación sistemática de información, su consolidación, análisis y verificación, para el cálculo de indicadores específicos y estratégicos de cada sector, que permitan identificar las entidades territoriales en donde está en riesgo la prestación de los servicios que financia el Sistema General de Participaciones medido en términos de calidad, cobertura y continuidad. El monitoreo no comprende la configuración de eventos de riesgo.

Parágrafo 3°. El monitoreo al uso de los recursos de la participación de Propósito General del Sistema General de Participaciones al que se refiere el numeral 3.1 del presente artículo, se centrará en identificar a las entidades territoriales en donde hay riesgo en el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad que se fijen con cargo a estos recursos en el Plan de Desarrollo respectivo.

Para el caso de la asignación especial para los resguardos indígenas, el monitoreo se centrará en identificar a los municipios, resguardos o asociaciones de resguardos certificados en donde hay riesgo en la ejecución de los recursos de acuerdo con la programación de proyectos de inversión priorizados por parte de las respectivas comunidades.

Artículo 61. *Eventos de Riesgo.* Modifíquese el artículo 9° del Decreto-ley 028 de 2008, el cual quedará así:

Artículo 9°. *Eventos de Riesgo.* Para efectos de lo dispuesto en el presente Decreto, se consideran eventos de riesgo identificables en las actividades de seguimiento, los siguientes:

- 9.1. No haber entregado a los encargados de efectuar las auditorías, la información o soportes requeridos para su desarrollo, en los términos y oportunidad solicitados.
- 9.2. Suscripción, modificación o ejecución de contratos cuyo objeto o actividades contractuales no aseguren la prestación del servicio en las condiciones definidas por la normatividad vigente, no cumplan con los fines para los cuales están destinados los recursos, o no aseguren el cumplimiento de metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios.
- 9.3. Aquella situación en la que, del análisis de la información obtenida en cualquier tiempo, resulte de riesgo para la prestación adecuada del servicio, el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios, o constituya desviación, uso indebido, ineficiente o inadecuado de los recursos del Sistema General de Participaciones.
- 9.4 En el marco de sus competencias, los ministerios sectoriales y el Departamento Nacional de Planeación deberán configurar los siguientes eventos de riesgo:

9.4.1 No envío de Información conforme a los plazos, condiciones y formatos indicados por el Gobierno nacional, o haber remitido o entregado información incompleta o errónea.

9.4.2 No disponer del Sistema de Identificación de Beneficiarios (Sisbén), o de estratificación, actualizados y en operación, bajo parámetros de calidad.

Parágrafo. Frente a la configuración de los eventos de riesgo 9.4.1 y 9.4.2 los ministerios sectoriales o el Departamento Nacional de Planeación prestarán asistencia técnica a las entidades identificadas para superar las causas que motivaron la configuración de los eventos de riesgo. Si transcurridas dos vigencias, desde la configuración de los eventos de riesgo, estos persisten, se adoptará la Medida Correctiva de Suspensión de Giros, para lo cual los ministerios sectoriales o el Departamento Nacional de Planeación remitirán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la relación de entidades territoriales a las que se aplicará la medida correctiva.

Artículo 62. *Medida preventiva.* Modifíquese el artículo 11 del Decreto-ley 028 de 2008, el cual quedará así:

Artículo 11. Medida preventiva. Para superar los eventos de riesgo identificados en las actividades de monitoreo o seguimiento, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ordenará mediante acto administrativo la ejecución de un Plan de Desempeño que la entidad territorial se obliga a desarrollar observando las actividades orientadas a mitigar o eliminar los eventos de riesgo en los términos y plazos que allí se fijen.

Los compromisos asumidos en desarrollo del Plan de Desempeño por la entidad territorial son de carácter unilateral y serán ejecutados por las distintas administraciones, mientras el respectivo plan de desempeño se encuentre vigente.

Artículo 63. *Adopción de medidas correctivas.* Modifíquese el artículo 14 del Decreto-ley 028 de 2008, el cual quedará así:

Artículo 14. Adopción de medidas correctivas. La adopción de las medidas correctivas previstas en la presente Ley se sujetará al procedimiento dispuesto en el Título III Capítulo III de la Ley 1437 de 2011. En todo caso, por su naturaleza cautelar, las medidas podrán adoptarse de manera simultánea a la iniciación y comunicación del procedimiento respectivo.

Una vez determinada la existencia de causales para la aplicación de las medidas previstas en el artículo 13 del Decreto-ley 028 de 2008, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ordenará su implementación.

Las medidas correctivas podrán adoptarse, de manera directa, desde el desarrollo de las actividades de monitoreo o seguimiento, cuando se evidencien situaciones que presenten inminente riesgo en la utilización de los recursos o en la prestación del servicio.

Artículo 64. *Seguimiento de los departamentos.* Adiciónese un artículo 24A al Decreto-ley 028 de 2008, así:

Artículo 24A. Seguimiento de los departamentos. En desarrollo de la obligación establecida en el artículo 8° del Decreto-ley 028 de 2008, con la finalidad de identificar acciones u omisiones por parte del municipio que puedan poner en riesgo la calidad, cobertura y continuidad en la prestación del servicio público o la adecuada utilización de los recursos del Sistema General de Participaciones, a los departamentos les corresponderá evaluar y analizar los procesos administrativos, institucionales, fiscales, presupuestales, contractuales y sectoriales de los municipios que previa priorización les sean asignados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el seguimiento.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público remitirá a los departamentos el listado de los municipios priorizados por sector, antes del 31 de octubre de cada vigencia.

Parágrafo 2°. Los departamentos deberán realizar las evaluaciones y análisis de acuerdo a la metodología definida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la vigencia siguiente a la comunicación de la asignación.

Artículo 65. *Seguimiento a los planes de desempeño por parte de los departamentos.* Adiciónese un artículo 24B al Decreto-ley 028 de 2008, así:

Artículo 24B. Seguimiento a los planes de desempeño por parte de los departamentos. Los departamentos realizarán el seguimiento y evaluación de las medidas preventivas o correctivas adoptadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los municipios de su jurisdicción. Los informes de seguimiento y evaluación serán remitidos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la periodicidad que se determine en cada acto administrativo.

Parágrafo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá el contenido mínimo de los seguimientos y evaluaciones que los departamentos deben realizar.

Artículo 66. *Superación de eventos de riesgo.* Adiciónese un artículo 24C al Decreto-ley 028 de 2008, así:

Artículo 24C. Superación de eventos de riesgo. Los departamentos colaborarán en la superación de las razones que sustentaron la adopción de las medidas preventivas o correctivas, a través de asistencia técnica, entre otras.

Artículo 67. *Solicitud de información.* Adiciónese un artículo 24D al Decreto-ley 028 de 2008, así:

Artículo 24D. Solicitud de información. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en desarrollo de las actividades de Seguimiento y Control podrá solicitar en cualquier momento información a los departamentos en relación con el desarrollo de la actividad de seguimiento a los Planes de Desempeño.

Artículo 68. *Soportes probatorios*. Adiciónese un artículo 24E al Decreto-ley 028 de 2008, así:

Artículo 24E. *Soportes probatorios*. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público como rector de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control definirá la metodología que deben utilizar los ministerios sectoriales y el Departamento Nacional de Planeación, en la recopilación del soporte probatorio que permita adoptar medidas preventivas o correctivas a partir de los diagnósticos, informes o evaluaciones que adelanten.

Artículo 69. *Coordinación del control*. Adiciónese un artículo 24F al Decreto-ley 028 de 2008, así:

Artículo 24F. *Coordinación del control*. Las entidades del Gobierno nacional encargadas tomarán las medidas necesarias para aplicar de forma articulada las estrategias de monitoreo, seguimiento, control y evaluación al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías y las competencias delegadas, en las entidades territoriales. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará la materia en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 70. *Medidas para garantizar la continuidad, cobertura y calidad en la prestación del servicio*. Adiciónese un artículo 24G al Decreto-ley 028 de 2008, así:

Artículo 24G. *Medidas para garantizar la continuidad, cobertura y calidad en la prestación del servicio*. En el caso que se adopte la medida correctiva de asunción de competencias y durante el tiempo que esta perdure, la entidad territorial objeto de esta medida, en el marco del Decreto-ley 028 de 2008 y de conformidad con su autonomía y reglas presupuestales, seguirá apropiando en su presupuesto los recursos necesarios para la financiación de los servicios afectados, diferentes a los del Sistema General de Participaciones. Dichos recursos deberán ser girados a la entidad que asuma la competencia con el fin de garantizar la continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los mismos.

TÍTULO VIII

DISPOSICIONES COMUNES AL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Artículo 71. *Distribución y administración de los recursos para resguardos indígenas*. Adiciónese un párrafo al artículo 83 de la Ley 715 de 2001, así:

Parágrafo 2°. En los eventos en que los resguardos, asociaciones de resguardos o territorios indígenas asuman la ejecución y administración directa de los recursos de la Asignación Especial para Resguardos Indígenas del SGP, el 5% de esta asignación podrá ser destinado a gastos administrativos y de funcionamiento.

Artículo 72. *Seguimiento y control fiscal de los recursos del Sistema General de Participaciones*. Modifíquese el artículo 89 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 89. *Seguimiento y control fiscal de los recursos del Sistema General de Participaciones*. Para efectos de garantizar la eficiente gestión de las entidades territoriales en la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones, sin perjuicio de las actividades de control fiscal en los términos señalados en otras normas y demás controles establecidos por las disposiciones legales, los departamentos, distritos y municipios, al elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto, programarán los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones, cumpliendo con la destinación específica establecida para ellos y articulándolos con las estrategias, objetivos y metas de su plan de desarrollo. En dichos documentos, incluirán indicadores de resultados que permitan medir el impacto de las Inversiones realizadas con estos.

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

Las inversiones que se realicen con recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas las asignaciones especiales, deberán ajustarse a las herramientas metodológicas de formulación y programación de proyectos previstas por las normas vigentes y en el marco del Sistema Unificado de Inversión Pública. Las entidades ejecutoras deberán reportar toda la inversión que realicen de los recursos cuya administración tengan a su cargo.

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

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

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

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

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

Artículo 73. *Prohibición de unidad de caja.* Modifíquese el artículo 91 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 91. Prohibición de unidad de caja. Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas maestras para los sectores de educación, agua potable y saneamiento básico, la participación para propósito general y las asignaciones especiales, de manera separada de los recursos de la Entidad. Igualmente, por su destinación social constitucional, los recursos que reposan en las mencionadas cuentas no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera, salvo en aquellas situaciones en las que la Ley lo disponga.

Los recursos de la Asignación Especial para Alimentación Escolar del Sistema General de Participaciones, del Presupuesto General de la Nación, los recursos propios y otras fuentes de financiación del Programa de Alimentación Escolar, serán administrados a través de una única cuenta maestra con unidad de caja.

Las cuentas maestras solo permitirán el pago de obligaciones mediante transferencia electrónica a beneficiarios previamente inscritos, y serán reglamentadas por cada uno de los ministerios giradores de los recursos del Sistema General de Participaciones en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo. La prohibición prevista en este artículo no aplicará frente a los recursos que financian el Programa de Alimentación Escolar.

Artículo 74. *Prohibición de gastos.* Adiciónese un artículo 91A a la Ley 715 de 2001, así:

Artículo 91A. Prohibición de gastos. Los recursos del Sistema General de Participaciones son rentas de destinación específica, se asignan para inversión y gasto corriente del sector y deben destinarse de forma exclusiva a conceptos de gasto que tengan fundamento legal y constitucional.

Está prohibido financiar con recursos del Sistema General de Participaciones:

1. Gastos de funcionamiento de las entidades territoriales. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 357 de la Constitución Política para los recursos de la participación de Propósito General.

2. Deudas que las entidades territoriales contraigan por la omisión o contradicción con el procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico. Dichas deudas deberán financiarse de forma exclusiva con recursos propios de libre destinación de la entidad territorial.
3. Fallos judiciales y conciliaciones. Cada sección presupuestal debe contar con el rubro de Sentencias y Conciliaciones, el mismo debe provisionarse con recursos propios de libre destinación para el pago inmediato de sentencias ejecutoriadas.
4. Déficit generado en vigencias anteriores.

Artículo 75. *Sistemas de información.* Modifíquese el artículo 93 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 93. Sistemas de información. En desarrollo de la Ley 1712 de 2014, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones definirán una política pública de transparencia de la información territorial cuya meta sea migrar en un periodo de tiempo razonable hacia un sistema de gestión financiera pública armonizado con estándares internacionales, transaccional, que permita la producción de información útil para estadísticas de finanzas públicas, la comparabilidad internacional y el acceso de la Nación y de la comunidad en general a la información financiera y sectorial territorial. Dicho sistema será administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 76. *Catálogo único de cuentas.* Adiciónese un artículo 110A a la Ley 715 de 2001, así:

Artículo 110A. Catálogo único de cuentas. Las entidades territoriales deberán ajustar su estructura presupuestal al catálogo de cuentas propuesto anualmente por la Comisión Intersectorial del Formulario Único Territorial, mientras el Gobierno nacional establece un plan único de cuentas.

Artículo 77. *Rendimientos financieros de las cuentas maestras.* Adiciónese un artículo 110B a la Ley 715 de 2001, así:

Artículo 110B. Rendimientos financieros de las cuentas maestras. Los recursos del Sistema General de Participaciones administrados en cuentas maestras deberán generar rendimientos financieros. Los rendimientos se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos.

Artículo 78. *Fortalecimiento institucional.* Adiciónese un artículo 112A a la Ley 715 de 2001, así:

Artículo 112A. Fortalecimiento institucional. El Gobierno nacional definirá una política pública de fortalecimiento institucional para las entidades territoriales que será coordinada desde la Nación por una única entidad. La política se centrará

en las gobernaciones con el fin de incrementar la cobertura en los municipios, y tendrá como objetivos el mejoramiento en la calidad del gasto a partir de la planeación e identificación de proyectos viables y el mejoramiento de los procedimientos internos de discusión y cobro que garanticen un mayor recaudo tributario.

TÍTULO IX

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 79. *Derogatorias.* La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y en especial las siguientes:

1. A partir de la promulgación de esta ley quedan derogados:
 - 1.1 De la Ley 715 de 2001: el parágrafo 2° del artículo 2°, los numerales 5.17 y 5.20 del artículo 5°, los numerales 6.1.3 y 6.1.4 del artículo 6°, el numeral 8.2 del artículo 8°, el artículo 29, el artículo 30, el artículo 31, el numeral 43.2.2 del artículo 43, el artículo 69, el artículo 70 y el artículo 71.
 - 1.2 De la Ley 1176 de 2007: los artículos 5° y 31.
 - 1.3 Del Decreto-ley 028 de 2008: el artículo 5°, los numerales 13.2 y 13.4 del artículo 13 y el artículo 15.
 - 1.4 De la Ley 1438 de 2011: artículo 29, los incisos 2° y 3° y el parágrafo 1° del artículo 31, artículo 81 y artículo 82.
 - 1.5 De la Ley 1608 de 2013: inciso 3° y el parágrafo del artículo 8°.
2. A partir del 1° de enero de 2019 quedan derogados:
 - 1.1 De la Ley 715 de 2001: los artículos 49 y 58.
 - 1.2 De la Ley 1797 de 2016: el artículo 2° y los incisos 6° y 7° del artículo 3°.

Artículo 80. *Vigencias.* La presente ley rige a partir de su promulgación, excepto el artículo 2 que entrará en vigencia el 1° de enero de 2019.

De los honorables Congressistas,



MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
Ministro de Hacienda y Crédito Público



ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Salud y Protección Social



CAMILO SÁNCHEZ ORTEGA
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio



YANETH CRISTINA GIHA TOVAR
Ministra de Educación Nacional

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de julio de 2018 ha sido presentado en este Despacho el **Proyecto de ley número 057** con su correspondiente Exposición de Motivos. Por el doctor *Mauricio Cárdenas*, Minhacienda; doctor *Alejandro Gaviria*, Minsalud; doctor *Camilo Sánchez Ortega*, Minvivienda; doctora *Yaneth Giha Tovar*, Mineducación.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 587 - Viernes, 10 de agosto de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA	Págs.
Proyecto de ley orgánica número 056 de 2018 Cámara, por medio de la cual se establecen mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones.	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 057 de 2018 Cámara, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias, de conformidad con los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y se dictan otras disposiciones.....	14