



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga



La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE INMIGRACIÓN
Comunidad de Madrid

Con el apoyo de la fundación



Konrad-Adenauer-Stiftung



Objetivo del Observatorio Legislativo

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.



Hoja de vida de la ley

- **Nombre:** "por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".
- **Número:** 1176 de 2007.
- **Fecha de sanción presidencial:** 27 de diciembre de 2007.



www.icpcolombia.org

Ley 1176: Sistema General de Participaciones



Contexto



El Acto Legislativo 04 de 2007 por medio del cual se buscaba modificar el Sistema General de Participaciones (SGP), fue uno de los proyectos que más debate suscitó en el Congreso durante su trámite de aprobación. Para quienes estaban a favor del proyecto, era imprescindible desligar el SGP de los ingresos corrientes de la nación, garantizando así un crecimiento estable de los mismos y sostenibilidad macroeconómica. A su vez, para quienes argumentaban en contra, esta medida sólo reduciría el valor de las transferencias que reciben las entidades territoriales por parte de la administración central, haciendo aún más precaria la prestación en servicios de salud, educación, agua potable, etc.

Aunque finalmente el Acto Legislativo fue aprobado, era necesario desarrollar las modificaciones que este hizo a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. De esta manera, fue presentado al Congreso un proyecto de ley para desarrollar el Acto Legislativo 04 de 2007, a través de modificaciones a las normas relacionadas con la distribución de recursos y prestación de servicios públicos (Ley 715 de 2001). El proyecto fue aprobado y sancionado el 27 de diciembre como la Ley 1176 de 2007 y contempla modificaciones sustanciales al SGP en temas como agua potable y saneamiento básico, atención integral a la primera infancia, programas de alimentación escolar, distribución de los recursos de la participación de propósito general, entre otros.

En materia de agua potable y saneamiento básico, algunos de los grandes cambios son la creación de una "bolsa" de recursos que tiene como principal objetivo que los departamentos se involucren en la cofinanciación de proyectos desarrollados por los municipios



y distritos en relación con la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico. Igualmente, contempla la creación de un Sistema Único de Información (SUI) y un sistema de certificación a los municipios y distritos a partir del cumplimiento de criterios como el alcance de coberturas en servicios de agua y alcantarillado, y la inversión en nuevos proyectos. Cuando las entidades territoriales no alcanzan la certificación,

serán los departamentos los encargados de administrar los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico, hasta que el municipio o distrito sea nuevamente certificado. También incluye una definición específica para el uso de los recursos y una fórmula de distribución de los mismos con base en criterios como déficit de coberturas, población atendida, ampliación de coberturas y nivel de pobreza.

A su vez, incluye medidas sobre los programas de alimentación escolar y los criterios de distribución de estos recursos, la atención integral a la primera infancia, y cambios en la distribución y asignación de los recursos de la participación de propósito general, entre otras.

Una vez aprobada la reforma y la reglamentación de la misma, la atención está puesta en el éxito de su aplicación. Se espera que las medidas permitan desarrollo en las diferentes entidades territoriales en materia de cobertura de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, educación, salud, y demás necesidades básicas. Que los municipios, distritos y departamentos sean más juiciosos con los criterios sobre distribución de recursos, logrando optimizarlos al máximo, de manera tal que la población cuente con más y mejores servicios, y por ende con una mejor calidad de vida.

Los grandes temas de la Ley

Objetivo y conformación del SGP

- ▶ El objetivo de la Ley 1176 es reglamentar el SGP conforme a las reformas de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, incluidas en los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007.
- ▶ EL SGP estará conformado por cuatro participaciones que tendrán un porcentaje determinado sobre el total de los recursos de la siguiente manera:
 - ▶ **Educación:** 58.5%
 - ▶ **Salud:** 24.5%
 - ▶ **Agua potable y saneamiento básico:** 5.4%
 - ▶ **Propósito general:** 11.6%.



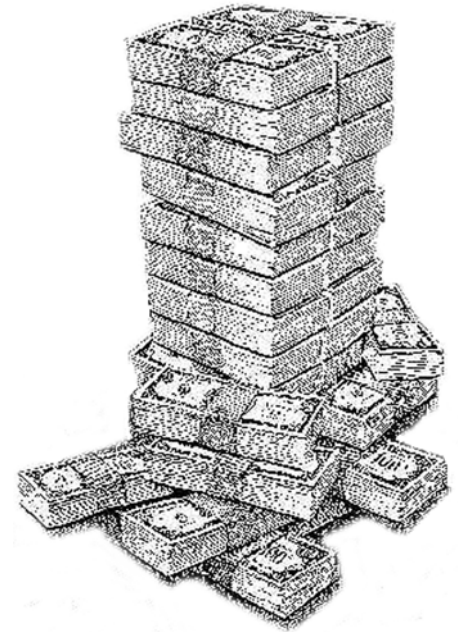
Agua potable y saneamiento básico



1. Certificación de los municipios y distritos

- ⊛ Será responsabilidad de los municipios y distritos administrar los recursos del SGP para agua potable y saneamiento básico y asegurar la prestación de dichos servicios. No obstante, la administración de estos recursos sólo será posible si se cumplen con los siguientes requisitos:
 1. Destinación y giro efectivo de los recursos para subsidios a los estratos 1 y 2; pago de la deuda derivados de la financiación de proyectos del sector; preinversión en estudios y diseño de nuevos proyectos; acciones de fortalecimiento de esquemas organizacionales para la administración y ejecución de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, y la construcción y mejoramiento de estos sistemas para la prestación del servicio de aseo; programas de macro y micro medición, y de reducción de agua no contabilizada; adquisición de los equipos necesarios para la prestación del servicio de agua y saneamiento, y participación en la estructuración y puesta en marcha de infraestructura para esquemas regionales de prestación de los municipios.
 2. Creación y funcionamiento del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.
 3. Aplicación de la estratificación socio-económica de acuerdo con la metodología nacional establecida.
 4. Implementación de la metodología nacional para asegurar equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos domiciliarios de aseo, alcantarillado y acueducto.

5. Cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 142 de 1994 sobre servicios públicos domiciliarios.
 6. Aplicación de las metodologías tarifarias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).
 7. Reporte de información al SUI, en la forma y calidad que determine la Superintendencia de Servicios Públicos.
 8. Cumplimiento de las normas de calidad de agua para consumo humano.
- ⊛ La Superintendencia de Servicios Públicos será la entidad encargada de certificar los municipios y distritos, en relación con el cumplimiento de los requisitos arriba mencionados. Para la certificación, las entidades territoriales tendrán 18 meses a partir de la expedición de la ley para demostrar el cumplimiento de los requisitos y un año adicional cuando por causas ajenas a la administración sea imposible completar la información requerida. Luego de dos años y medio la Superintendencia procederá a descertificar los municipios o distritos que no hubiesen cumplido.



- ⊛ Cuando un municipio o distrito sea descertificado, no podrá continuar administrando los recursos del SGP destinados a agua potable y saneamiento básico, desde la fecha en que la descertificación sea impuesta. La administración de los recursos pasará al departamento directamente el cual los administrará y asegurará la prestación del servicio, hasta el momento en que la entidad territorial sea certificada nuevamente.

2. Competencias de los departamentos

- ⊛ En materia de agua potable y saneamiento básico, los departamentos tendrán a su cargo las siguientes competencias:
 - ▶ Promocionar, estructurar, implementar, coordinar y cofinanciar esquemas regionales que concurren a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.
 - ▶ Asegurar la prestación del servicio en los municipios y distritos que no sean certificados y administrar los recursos del SGP con destinación a agua potable y saneamiento básico de estas entidades territoriales (a excepción de Bogotá D.C.)
- ⊛ Deberán además reportar la información relacionada con sus competencias, al SUI en la forma y calidad que determine la Superintendencia de Servicios Públicos.

3. Criterios, distribución y destinación de los recursos

- Del total de los recursos del SGP para agua potable y saneamiento básico, el 85% serán girados a los distritos y municipios, y el 15% restante para los departamentos y Bogotá como distrito capital.
- La distribución de los recursos a los municipios y distritos (85%), se hará teniendo en cuenta los siguientes criterios:
 - ▶ **Déficit de coberturas:** será el resultado del número de personas sin servicio de acueducto y alcantarillado, en relación con el número total de personas sin estos servicios en el país.
 - ▶ **Población atendida y balance del esquema solidario:** se tendrá en cuenta la estructura por estrato, las tarifas y los aportes entre los subsidios y los aportes solidarios de los usuarios en cada municipio o distrito.

▶ **Esfuerzo en la ampliación de coberturas:** se medirá a partir de los incrementos de población atendida en agua potable y saneamiento básico, en relación con los incrementos nacionales.

▶ **Nivel de pobreza:** se utilizará el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas del Departamento Nacional de Planeación (DANE), o el que esta entidad determine.

▶ Cumplimiento de los criterios de eficiencia fiscal y administrativa.

• Los recursos girados a los departamentos (15%) se destinarán a la creación de una "bolsa" de recursos con el objeto de cofinanciar las inversiones que realicen los distritos y municipios para desarrollar proyectos contemplados dentro del Plan Departamental de Agua Potable y Saneamiento Básico.

• Departamentos, distritos y municipios podrán constituir patrimonios autónomos

con el objetivo de garantizar la realización de proyectos de inversión de largo y mediano plazo para la prestación eficiente de los servicios públicos de agua y saneamiento básico.

- A partir del 2011 la participación de agua potable y saneamiento básico se distribuirá únicamente entre los distritos y municipios, de acuerdo a los criterios arriba señalados. "Durante el período comprendido entre los años 2008 y 2010, un porcentaje creciente de la participación para agua potable y saneamiento básico se distribuirá entre los distritos y municipios de acuerdo con los criterios previstos de la siguiente manera: El 30% en 2008, el 50% en 2009 y el 70% en 2010. El porcentaje restante de la participación en cada uno de los años de transición, se distribuirá en proporción directa al valor definitivo que se le haya asignado a los distritos y municipios por concepto de la destinación de agua potable y saneamiento básico de la participación de propósito general en el año 2007"¹.



Atención integral a la primera infancia



- El Acto Legislativo 04 de 2006 determinó en el párrafo transitorio 2º del artículo 4º, que cuando el crecimiento real de la economía para el año respectivo sea superior a 4%, el SGP se incrementará en la misma proporción a la tasa de inflación, más el crecimiento real, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Dispuso además que estos recursos adicionales serían destinados a la atención integral de la primera infancia.
- Así pues, en cumplimiento con lo dispuesto en el Acto Legislativo y en desarrollo del artículo 206 del Código de la Infancia y Adolescencia, el artículo 14 de la Ley 1176 determinó que los recursos adicionales se destinarían a acciones en primera infancia, siempre y cuando tales acciones no generen gastos recurrentes y tengan en cuenta las prioridades y necesidades de cada una de las entidades territoriales.
- El Conpes Social será el encargado de la distribución de estos recursos, previamente certificados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con base en la población de 0 a 6 años ponderada en el Índice de Necesidades Básicas

Insatisfechas del DANE. Se hará un giro anual con fecha máxima del 30 de junio de cada año.

1. Asignación especial para alimentación escolar

- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) será el encargado de articular las acciones que se desarrollen en el marco del programa de alimentación escolar. Las entidades que desarrollen los programas de alimentación, deberán garantizar la continuidad en las coberturas alcanzadas para el año 2007. Adicionalmente, a partir del año 2009 el gobierno reglamentará la distribución de los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a programas de alimentación escolar, y el ICBF pondrá en marcha un sistema de monitoreo y seguimiento a los recursos y las coberturas alcanzadas.
- Los criterios de distribución de recursos para los programas de alimentación escolar serán 95% por equidad, definida como el peso relativo que se asigna a cada entidad territorial de acuerdo con la matrícula de la vigencia anterior para la cual se realiza la distribución, expandida por la dispersión poblacional y ponderada por



el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas del DANE², y 5% por eficiencia, entendida como el incentivo a cada entidad territorial que reduzca la deserción escolar de un año a otro³.

- Los recursos de la asignación especial SGP para alimentación escolar serán destinados, de acuerdo con los lineamientos del ICBF, en actividades como: compra de alimentos, contratación de personal para la preparación de alimentos, transporte de alimentos, dotación para la prestación del servicio de alimentación escolar, entre otros.

1 Artículo 9 Ley 1176 de 2007.

2 Artículo 17 Ley 1176 de 2007.

3 Artículo 17 Ley 1176 de 2007



Participación de propósito general



- La Ley 1176 incorporó una nueva modificación al artículo 78 de la Ley 715 de 2001, de tal manera que los municipios clasificados en las categorías 4°, 5° y 6°, podrán destinar hasta un 42% de los recursos de propósito general para inversión libre o gastos administrativos.
- Adicionalmente, cada municipio y distrito deberá destinar 4% para deporte y recreación, 3% para cultura y 10% para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet).

1. Distribución de los recursos

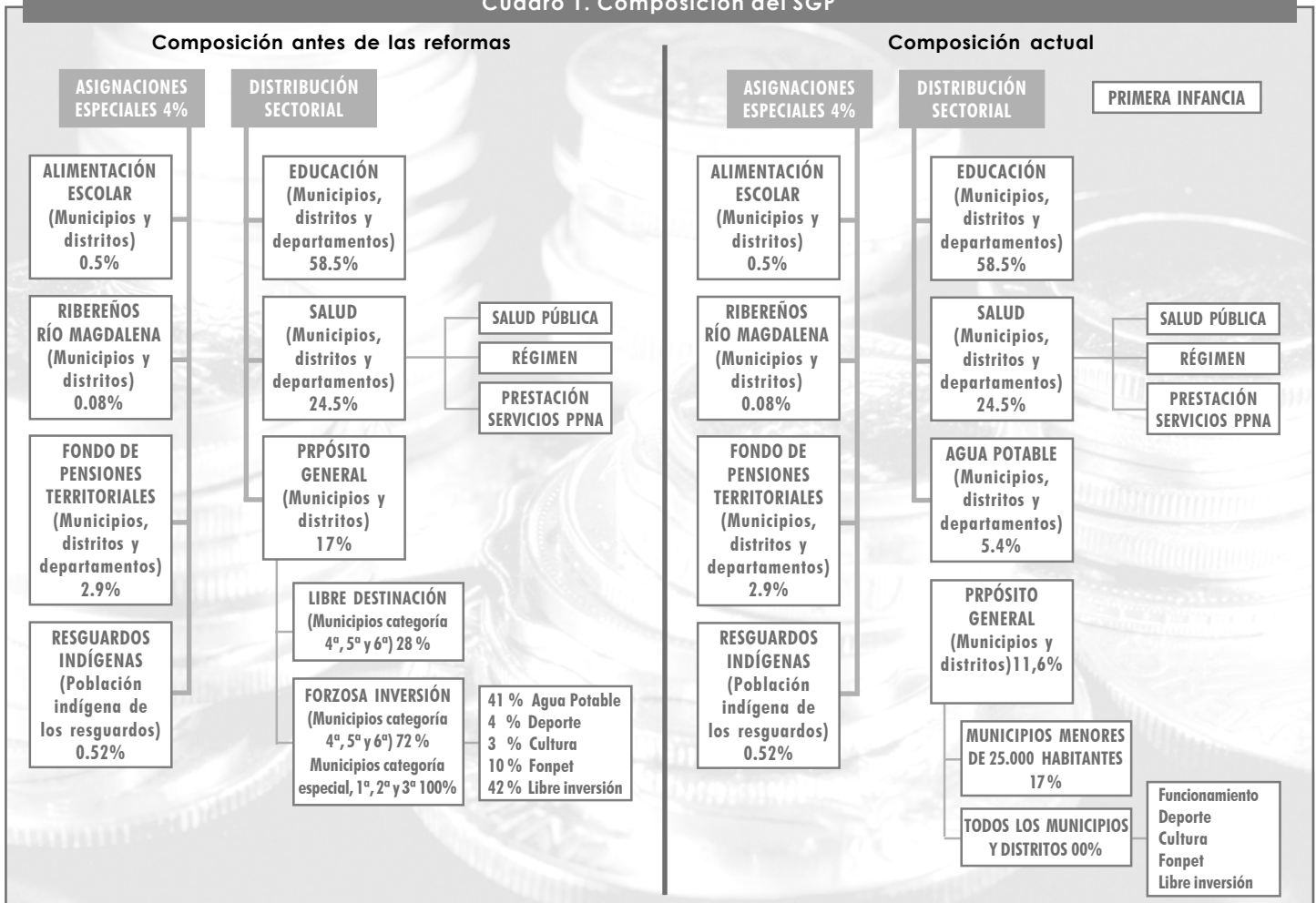
Los recursos del SGP con destino a propósito general, se destinarán de la siguiente manera:

- 17% para los municipios de menos de 25.000 habitantes. De estos, el 60% se distribuirán según la pobreza relativa de cada municipio medida por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas del DANE, en relación con el nivel de pobreza relativa nacional. El 40% restante, se asignarán en proporción a la población tanto urbana como rural de cada municipio o distrito, en relación con el total de la población del país.
- 83% para todos los municipios y distritos (incluidos los de menos de 25.000 habitantes), que a su vez serán distribuidos en un 40% según la pobreza relativa, otro 40% en proporción a la población urbana y rural, 10% por eficiencia fiscal,



que para este caso comprenderá el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita en las tres últimas vigencias fiscales, y el 10% restante por eficiencia administrativa en la racionalización del gasto.

Cuadro 1. Composición del SGP



Fuente: Sistema general de participaciones, situación actual y reformas constitucional y legal: Acto Legislativo 04 de 2007 y Ley 1176 de 2007. Departamento Nacional de Planeación. Enero de 2008.

Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

- Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Dayi Sedano
- Edición general Beatriz Torres • Redacción Nadya Aranguren Niño • Diagramación Victoria Eugenia Pérez P.

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989. Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org