

July 60/43 (competencia de
cantidad de tiempo
más 9 la 11 am)

FF1-01317

003

EJ. 3

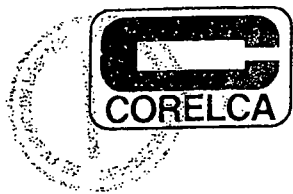
CARTA ADMINISTRATIVA

Revista del Departamento Administrativo de la Función Pública - ISSN 0020-193X - Santafé de Bogotá, Julio-Agosto de 1993 - No. 75

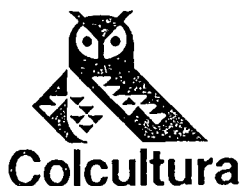


Descentralización
resurgir del municipio





Estas institucior...
tienen algo en común:



son del Estado !



DANEE



...pero además cuentan
con centros vacacionales
para sus funcionarios, en:



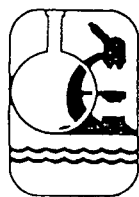
Girardot **PLENOSOL**

Santa Marta **PLENOMAR y**

Cartagena **PARQUE REAL**



Usted también puede disfrutarlos
por ser servidor público



ins

Más información en los teléfonos: 334 4080/86 -243 7107
Departamento Administrativo de la Función Pública

SUMARIO

003



OPINION	
Editorial	
Sobresaltos	
ACTUALIDAD	
La historia no se detiene	
Municipio y desarrollo	
FUNCION PUBLICA	
Los funcionarios y la modernización administrativa	
La Planeación Local en el marco del nuevo sistema nacional de planeación	
DOCTRINA	
Según objetivo las Beneficencias forman parte del Sistema Nacional de Salud	
Normas aplicables a los empleados territoriales del subsector oficial del sector salud...	
La Comisión Nacional del Servicio Civil tiene competencia para adelantar investigaciones disciplinarias	
El SENA carece de sistema específico de administración de personal	
Empleos de libre nombramiento y remoción en los establecimientos públicos del orden nacional	
¿Pueden los pagadores o habilitados efectuar descuentos de los sueldos o salarios con destino a los partidos...	
CIFRAS	
Cajas de compensación Alta calificación en salud	
NORMATIVIDAD	
Ley 60 de agosto 12 de 1993	
SUPLEMENTO	
Caracterización de la cultura del servidor público y su relación con el bienestar social	
AGENDA BIBLIOGRAFICA	

5 CARTA 6 ADMINISTRATIVA

7

12

18

23

28

31

34

36

38

42

44

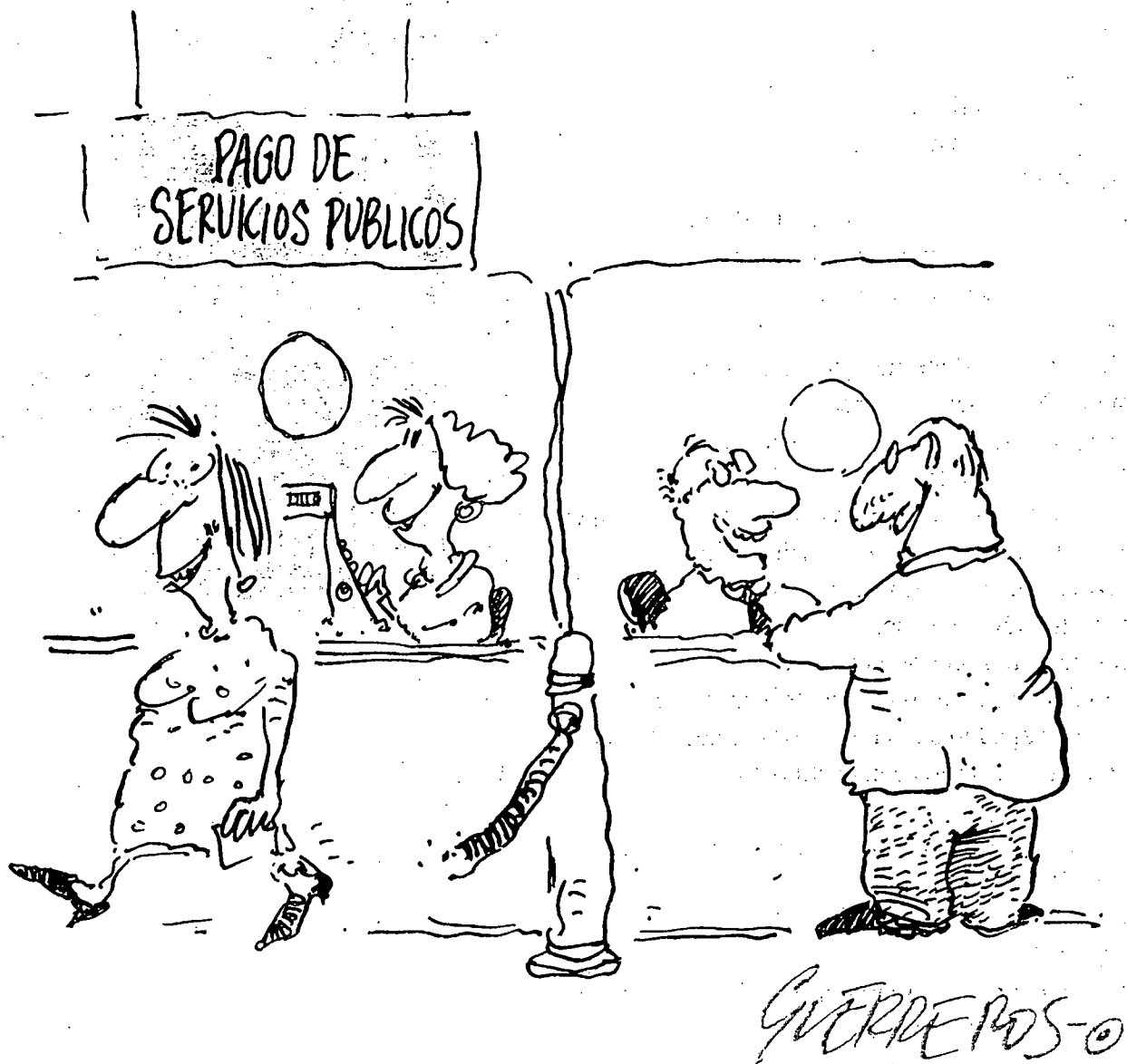
48

59

65



OPINION



EDITORIAL


El compromiso es de todos. El éxito del proceso de implantación y desarrollo de la carrera administrativa en los órganos y entidades del Estado es responsabilidad no sólo de los asesores del Departamento, sino fundamentalmente de los gobernadores, de los alcaldes, de todos los demás nominadores y de los funcionarios que están en la obligación de dar estricto cumplimiento a las pautas y a los plazos señalados por la ley.

El Departamento, a través de sus asesores, le ofrece a las entidades información, orientación y asesoría para que la implementación de la carrera administrativa se fortalezca en cada entidad. Pero la sola presencia de estos funcionarios no garantiza el éxito del proceso.

Así mismo, el apoyo que el Departamento ofrece a las Comisiones Seccionales del Servicio Civil está orientado a facilitar la integración, la difusión y la aplicación de los instrumentos técnicos y normativos para que, tanto el proceso de inscripción extraordinaria como el desarrollo de la carrera administrativa sean realidad.

La carrera administrativa es un esfuerzo de la Nación que debe potencializarse en todas las entidades, para que el mérito, la actitud de servicio y las calidades de las personas vinculadas al estado sean el principal soporte de la modernización institucional.

En la medida en que cada servidor público participe de este nuevo instrumento de gestión, las entidades podrán alcanzar la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios. Sólo a través del funcionario, cualquiera que sea su posición, jerarquía y responsabilidad, los ciudadanos captan la coherencia administrativa, las políticas institucionales y la presencia estatal.

Con los nuevos postulados de la Ley 27 de 1992 la administración pública podrá crear, al interior de cada institución, fuerzas que procuren la persistencia en los procesos de mejoramiento continuo y el sentido de pertenencia, para que el hombre-funcionario crezca como ser integral comprometido con el cambio del país. 



República de Colombia
Departamento Administrativo de la
Función Pública

CARTA ADMINISTRATIVA No. 75

Júlio - Agosto de 1993

CARLOS HUMBERTO ISAZA RODRIGUEZ
Director

Coordinación Editorial
MARGARITA CORREA GALLEG0

Comité Editorial
CARLOS HUMBERTO ISAZA RODRIGUEZ
FABIOLA OBANDO RAMIREZ
DARIO CORREA URIBE
EDDEL ALVAREZ RAMIREZ
MARGARITA CORREA GALLEG0
FERNANDO BERRIO BERRIO
BERNARDO GUERRERO LOZANO

Diseño y Artes Computarizados
JAIRO IVAN ROA BEDOYA

Textos
DOLLY CLARO LUNA
Corrección de Textos
GABRIELA OSORIO VALDERRAMA

Fotografía
CARLOS MARIO LEMA
Fotomecánica
DIONISIO BARRERA AVELLA

Circulación y Suscripciones
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE LA FUNCION PUBLICA
Oficina de Comunicaciones
Carrera 6a. No. 12-62 Oficina 707
Teléfonos: 334 40 80 - 334 00 37

Producción Editorial
SECCION DE PUBLICACIONES - SENA
DIGENERAL

Tiraje: 1.500 ejemplares
ISSN: 0120-193X
Tarifa Postal No. 319
Santafé de Bogotá, Julio de 1993

Las opiniones presentadas
en los artículos y comentarios pertenecen
a sus autores y no reflejan,
necesariamente, los conceptos
o políticas de la Entidad.

Las notas publicadas pueden
ser reproducidas parcial
o totalmente, mencionando la fuente.

SOBRESALTOS

La vida como orgía perpetua

Arturo Guerrero

La vida debería ser un sobresalto, como las películas buenas, como un viaje por carretera, como una fiesta llena de incógnitas muchachas al alcance de la vista. Es horrible que para muchos la vida tenga que ser solamente un salto, una emergencia, una fugaz supervivencia. Saltó no, sobresalto sí.

En lugar de vivir saltando matones, como se suele lamentar por las calles, qué feliz sería vivir en estado de estremecimiento constante. Cada mañana podría, de esta manera, ser el primer día de la creación del mundo. De hecho lo es. Cada hora todo es nuevo, y nosotros somos demiurgos de la porción siguiente de la luz.

Cuando Mario Vargas Llosa dio en comentar la novela Madame Bovary de Flaubert, tituló su ensayo con una expresión luminosa: La orgía perpetua. El análisis exalta a Flaubert como fundador de la novela moderna, por haber creado el antihéroe, personaje que se basó en la convicción de que «la mediocridad era profundamente representativa de lo humano».

Cuenta Vargas Llosa que el magnífico novelista francés creía que «la vida no está hecha sólo de antípodas, que en la mayoría de los casos la dicha y la desgracia son simplemente la acumulación gradual e insensible de hechos menudos y banales, que lo pequeño y lo opaco son más propios del hombre que lo grande y lo radiante». En consecuencia, la literatura debía dejar descansar a los héroes esforzados y pinaculares, propios de la novela romántica.

Sin embargo, cuando Flaubert quiso plasmar esa existencia sin brillo, chata y triste de las gentes comunes, creó a Emma Bovary, una mujer hundida en esta vida con todo el peso y la batahola de los anchos faldones de la época. La creó y esa mujer tuvo existencia propia, y desde esa existencia propia transgredió en forma absoluta dicha mediocridad. Lo hizo con la única arma que tenía, su imaginación, gracias a la cual logró pasarse a vivir en un estado precisamente de orgía perpetua.

Un ser débil, ahorrado por los grillos del convencionalismo social de la Francia campesina de mitad del siglo XIX, consiguió, desde la potencia secreta de su intimidad, hacer explotar un universo gris que amenazaba con abolirle el sobresalto. Su orgía no fue simplemente un desenfreno de Eros. Fue una exaltación del espíritu, una rebelión desde la nada, una ebriedad de sentidos contra las gasas de la muerte en vida.

Idéntico camino siguió el creador. Flaubert se sirvió de la literatura para vengarse de la vida; trascendió su pobre estado de ser humano postrado, gracias al ejercicio de la virtud de los dioses. Por eso pudo afirmar: «Madame Bovary c'est moi», «Madame Bovary soy yo».

Y como siempre sucede en el territorio del arte, es posible afirmar que de nosotros habló el poeta. Y que cada cual tiene en la vida la oportunidad de ser su propia Madame Bovary.

ACTUALIDAD

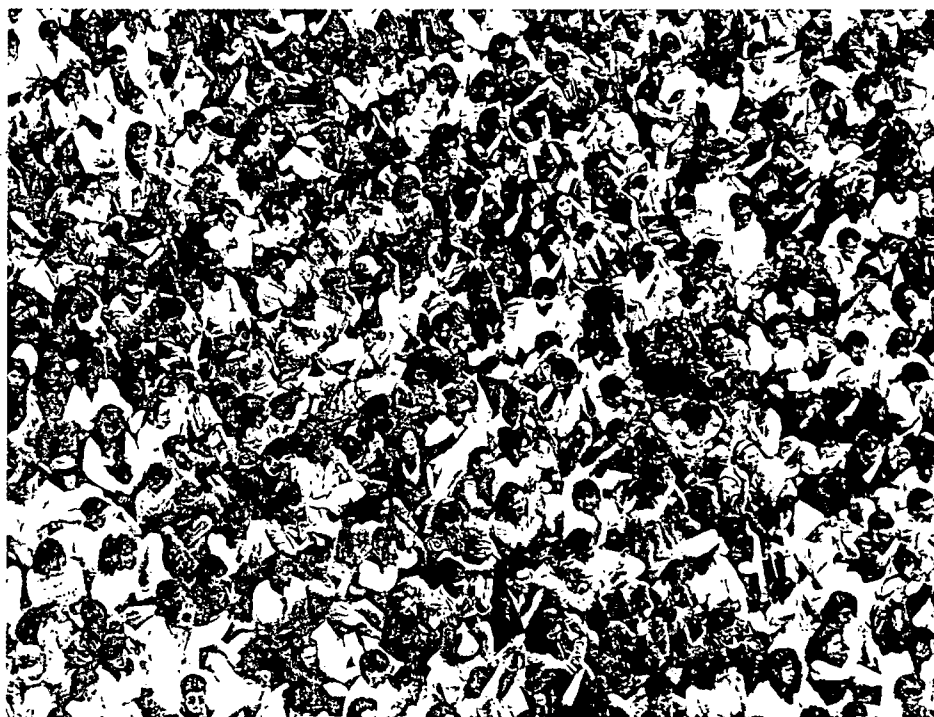
La historia no se detiene

Julián Serna Arango

Profesor Titular Universidad Tecnológica de Pereira

ientras los mitos relativos a una edad de oro, abundantes en las religiones de los pueblos «primitivos», así como en algunas culturas históricas (en Grecia, por ejemplo, la idea esta contenida en el obra de Hesíodo), remiten a un remoto pasado, a un tiempo primordial, inclusive; el género de las utopías, desde Moro hasta Marx, suelen concebir el paraíso en un futuro todavía por construir. Ambos modelos, a pesar de sus diferencias, ubican su ideal por fuera de las circunstancias del presente, participando así de la antítesis «ser-deber ser». Quedaría, no obstante, una tercera opción: registrar tal ideal precisamente en el presente. No es otra la sorprendente tesis de Fukuyama, expuesta en un artículo, primero, y en un libro, después, relativa al fin de la historia, y que rompe con uno de los más arraigados prejuicios de la mentalidad occidental, tendiente a oponer un ser real a un ser ideal.

No obstante, es menester empezar por analizar el término mismo «el fin de la historia». No se trata, por supuesto, de la interrupción del acontecer histórico, de suyo improbable, cuando el tiempo se define como el número del movimiento, de acuerdo con Aristóteles desde la Antigüedad Clásica. El tiempo no se detiene, el hombre, en cambio, si puede hacerlo. Nietzsche alude a semejante eventualidad en «La voluntad de dominio»,



No. 90: «¡No nos engañemos! El tiempo marcha hacia adelante. Nosotros podemos creer que todo lo que en el tiempo está, marcha también hacia adelante, que la evolución es una evolución progresiva... Esta es una apariencia de la que se sienten seducidos hasta los más inteligentes».

El hombre no se detiene porque pare, en el sentido literal del término, sino porque

se repite, cuando en lo esencial permanece constante a través del tiempo, a semejanza de lo ocurrido con las especies animales y vegetales, en función ellas de las leyes de la física y del código genético.

Como una extensión del método científico aplicado a los fenómenos físicos y biológicos, es decir, como una extrapolación de las ciencias naturales, surgen las preten-

didadas ciencias humanas, en un esfuerzo por codificar las regularidades relativas al devenir del hombre, como en particular lo intentan la psicología, la sociología y la antropología. Empero, en la diversidad de las culturas, rápidamente se descubre un ingente obstáculo en esa dirección. No en vano el calificativo de ciencias humanas es reemplazado por el de ciencias sociales, como una forma de circunscribir las pretendidas leyes relativas al hombre, a una determinada época o cultura. Sin embargo, todavía es posible una tercera opción, tendiente a encadenar los diferentes períodos históricos, como otros tantos términos de una serie regida por una ley relativa a su desarrollo. No es otra la tentación historicista, tal como ha sido definida por Popper, y alrededor de la cual concurren pensadores tan diversos como Agustín, Vico, Hegel, Marx, Spengler, y ahora Fukuyama.

De existir leyes de la historia, no sólo serían explicativas del pasado, sino además predictivas del futuro. Numerosos autores han denunciado la pretensión totalitaria que encierra el historicismo, en la medida en que un determinado partido político, que se ajuste a los parámetros de un futuro previsible, aspire al monopolio de la gestión pública. Antes que un simple debate exclusivamente académico, la discusión en torno al historicismo, se convierte en un asunto de imperiosa actualidad.

Popper, quien antes había refutado las pretensiones de la inducción, como medio para verificar (demostrar) hipótesis con forma de ley, hace otro tanto con la vocación profética del historicismo. En efecto, el conocimiento de una predicción, abre los ojos acerca de determinadas opciones, las que bien pueden contribuir al cumplimiento de la predicción, como ocurrió en el caso de Edipo, o convertirse, en cambio, en un obstáculo, como aconteció con las apocalípticas profecías

del marxismo, que motivaron la reforma y eventual preservación del capitalismo. Las tesis de Fukuyama relativas al fin de la historia, constituyen la más reciente versión de la postura historicista. En particular, él identifica en la democracia representativa y en el neoliberalismo económico, el respectivo eje de coordenadas de la historia reciente y por-venir. Nos proponemos realizar algunas reflexiones a propósito de semejante hipótesis.

La democracia representativa

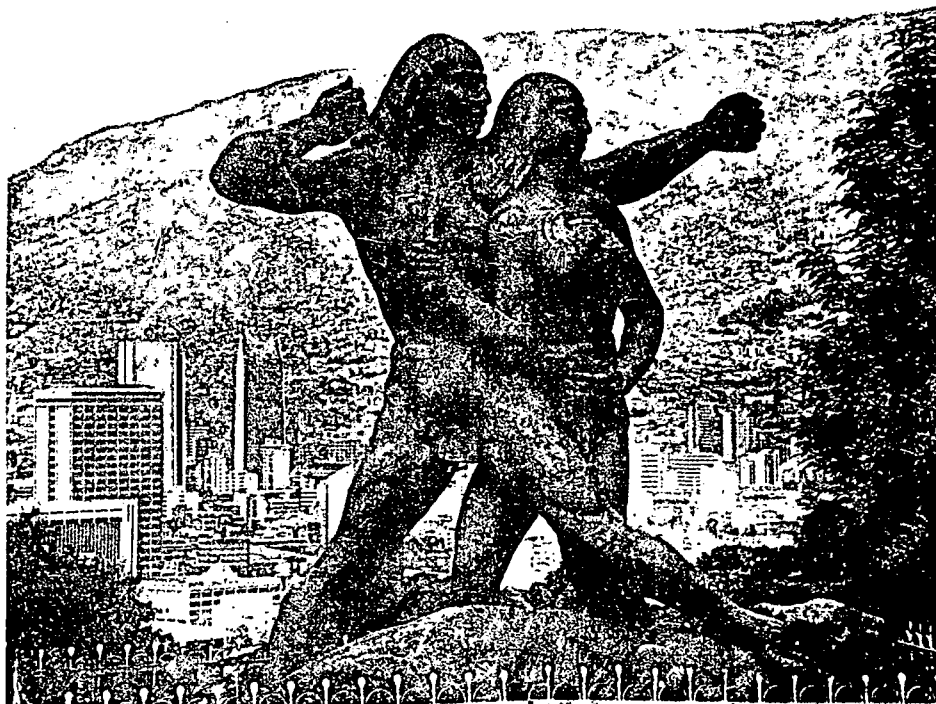
De acuerdo con la lectura que Fukuyama hace de Hegel, el afán de reconocimiento constituye uno de los apetitos primordiales, es decir, irreductibles de la condición humana. En la medida en que unos hombres están dispuestos a arriesgar su vida por alcanzar el reconocimiento de sus seme-

jantes, y otros no, la sociedad se fragmenta en amos y esclavos, en señores y siervos. No obstante, semejante solución no resulta satisfactoria, ni siquiera para quienes ostentan una posición de predominio, de la cual ellos jamás pudieran sentirse seguros, cuando saben que, en cualquier momento, se puede desatar entre sus semejantes una reacción vindicativa todavía más fuerte, en comparación al temor que los mantiene a raya. En consecuencia, la historia humana registra la competencia de numerosos grupos -al tenor de móviles religiosos, militares o económicos-, por conquistar el poder, alternando de manera no menos provisional que discriminada, el reconocimiento de sus semejantes. Con el advenimiento del sistema democrático, empero, se obtiene, al decir de Fukuyama, un reconocimiento recíproco y definitivo entre los hombres, de todos para uno y de uno para todos, tal como reza el lema de los mosqueteros de Dumas. La consolidación de la democracia, en occidente, primero; en el mundo entero, después, pondría punto final a una de las más azarosas búsquedas de la especie humana. A propósito de tan categóricos planteamientos, es menester puntualizar:

1. La esencia de la democracia no es otra que la toma de las decisiones de interés común por parte del pueblo, y en ese sentido todos los ciudadanos estarían en igualdad de condiciones en el momento de ejercer tal derecho. De allí en adelante las diferentes aplicaciones históricas a las cuales ha sido sometida la democracia, nada más constituyen variaciones alrededor de dicho proyecto político y ninguna de ellas pudiera aspirar unilateralmente a asumir una pretendida exclusividad. Cuando los altos funcionarios son elegidos por sorteo, en Grecia, o cuando son elegidos por votación, como ocurre en nuestro país, se trata, en ambos casos, de prácticas

**"La esencia de la
democracia no es otra
que la toma de las
decisiones de interés
común por parte del
pueblo"**

ACTUALIDAD



democráticas, mientras los ciudadanos participen todos del proceso -y al menos en principio- en igualdad de condiciones. Ni el sorteo ni la votación pudieran asumir, en consecuencia, el monopolio de la democracia, cuando únicamente constituyen otras tantas de sus variantes.

La más reciente modalidad de democracia ha sido la desarrollada en los últimos siglos en Occidente, y cuya articulación conceptual se remonta, en primera instancia, a Locke, pero muy especialmente a Montesquieu, en su célebre tratado titulado «El espíritu de las leyes», cuando sostiene la tesis de la división del poder en tres ramas, ejecutivo, legislativo y judicial, de tal suerte que las unas ejerzan sobre las otras un recíproco control. La separación del ejecutivo y el legislativo, sería una proyección antropomorfa, cuando -desde Aristóteles- se identifica en el entendimiento (que prefigura al legislativo) y en la voluntad (que prefigura al ejecutivo), las dos facultades superiores del hombre. El judicial se anexa como un tercer poder autónomo, que haría las veces

de árbitro en todo tipo de disputas. En síntesis, la tesis de Montesquieu, no sólo parte de la hipótesis de la división del poder, sino además de la hipótesis del arbitraje, a tal punto que a veces se las confunde.

Si bien la existencia de un poder judicial autónomo, que dirima las dudas o divergencias relativas a la interpretación de la ley, resulta consustancial al ejercicio de la democracia; la tesis de la división del poder entre el legislativo y el ejecutivo implica el tránsito de una concepción bipolar del poder «pueblo-gobierno» a una concepción tripartita, en la que el poder legislativo asume el rol de intermediario entre el pueblo -que cedería así su función legislativa originaria- y el Estado -que en términos de poder ejecutivo tendría así en el poder legislativo un respectivo *alter-ego*-. ¿Qué novedad aporta, es menester preguntarnos, el advenimiento de un poder legislativo al interior del proceso democrático? Una tercera instancia de control sobre el gobernante.

La existencia de una Constitución o conjunto de leyes, que estaría por encima de

la voluntad (o capricho) del gobernante obedece a la más elemental de las aspiraciones democráticas de la humanidad, cuyos antecedentes históricos se remontan más allá de los códigos escritos, a la existencia de una tradición sagrada en los pueblos «primitivos», que se ubica por encima de los particulares, incluido el rey.

Fijarle términos a la duración de su mandato, he ahí el segundo mecanismo mediante el cual el pueblo ejerce un control sobre los gobernantes, cuando somete periódicamente los altos cargos del Estado al sorteo o a la elección popular.

La división del poder entre el ejecutivo y el legislativo, características de las democracias representativas o parlamentarias, se sumaría así a los dos primeros mecanismos de control, definidos en términos de la existencia de una Constitución, cuya neutralidad, en la práctica, estaría garantizada por la existencia de un poder judicial autónomo, y de aquellos procedimientos institucionales, mediante los cuales se posibilita la renovación periódica de los gobernantes. ¿Resultan suficientes dicho par de mecanismos, como sistemas de control relativos al ejercicio de la democracia? Las experiencias de la democracia plebiscitaria, en Grecia, y de las asambleas de hombres libres de los pueblos germánicos, así parecen confirmarlo.

El control que actualmente pudiera ejercer el legislativo sobre el ejecutivo, seguramente hará más transparente las acciones de este último. No obstante, la existencia del legislativo, como instancia de poder adicional al ejecutivo, no sólo constituye un instrumento de control, sino además un nuevo protagonista en la cúspide del poder, que también es menester controlar, máxime cuando suele involucrar un número de personajes de alta jerarquía mucho mayor. Además, se pudiera agregar lo siguiente: mientras el presidente o el primer ministro han llegado al más alto grado de la pirámide del poder, y no teniendo ellos más logros personales pendientes por alcanzar, pudieran, al menos en principio, actuar de manera desinteresada; quienes hacen parte de los diferentes

cuerpos colegiados, en cambio, fácilmente anteponen sus intereses personales al cabal cumplimiento de su función social.

Marx propone la abolición del Estado al interior del sistema comunista, cuando considera que los gobernantes -cualesquiera que sean- utilizan su poder en beneficio propio y en detrimento de los gobernados. En particular, el Estado sería reemplazado por unos organismos de coordinación, en el marco de una democracia plebiscitaria de amplio espectro. En consecuencia, los elementos esenciales de la democracia quedarían reducidos a la Constitución política y al plebiscito.

Ejemplos históricos como los registrados en Grecia y en los pueblos germánicos,

propuestas como la de Marx, para citar apenas algunos casos, nos demuestran que el concepto de democracia es todavía más complejo de lo que hoy en día parece.

2. El afán de reconocimiento, del cual en particular derivan el individualismo y la competencia, no constituyen una constante antropológica, sino una contingencia histórica. El afán de reconocimiento adquiere un auténtico protagonismo en la historia, en el período helenístico, primero y a partir del renacimiento, después. No ocurre lo mismo en el oriente antiguo, cuando el modelo de la superación personal prima sobre el modelo de la competencia individualista. En la Grecia arcaica, la vida del individuo adquiere sentido por su vinculación a la Polis.

En el medioevo, no sólo abundan las obras de autor anónimo, además se desarrolla una práctica del plagio, diametralmente opuesta a la nuestra. Hoy en día es habitual que un autor tome ideas de otro, omita toda referencia y las firme con su nombre, como una manera de promocionar su individualidad; durante el medioevo, en cambio, numerosos libros escritos por autores relativamente desconocidos, aparecen firmados por personajes célebres, como una estrategia para ganar audiencia. El autor se sacrifica por la idea, es una especie de operación *kamikaze*. En ninguno de los ejemplos antes mencionados, que no son los únicos, pudiéramos rastrear el protagonismo del consabido afán de reconocimiento.

De otro lado, el *pathos* guerrero, inherente al *thymos* platónico, una de las tres funciones del

alma, constituye para Fukuyama la forma de ser propia del afán de reconocimiento. Lejos de remitir a una constante antropológica, semejante espíritu guerrero suele ser privativo de los pueblos que creen en la inmortalidad del alma; entre los judíos y los egipcios, que tardíamente en la historia aceptan o democratizan la idea de la inmortalidad, aquel difícilmente se registra.

La concepción platónica de las tres partes del alma (habitualmente traducidas al español como alma racional, alma irascible y alma concupiscible), y a la cual alude con frecuencia Fukuyama -destacando la necesidad de atender los requerimientos del alma irascible o *thymos*, origen y fundamento del afán de reconocimiento-, deriva de la concepción tripartita de la sociedad, propia de los pueblos indoeuropeos, y registrada desde los arios en la India, hasta la alta edad media en occidente, de acuerdo con las investigaciones de Georges Dumezil; concepción tripartita de la sociedad que no debería hacerse extensiva a la humanidad entera así no más.

El neoliberalismo económico

Entre el desarrollo de las ciencias naturales y el Capitalismo, Fukuyama destaca la existencia de un respectivo nexo causal.

El fundamento del método científico no es otro que el principio de la regularidad de la naturaleza, formulado por Guillermo de Occam, de acuerdo con el cual las mismas causas producen siempre los mismos efectos. De allí la condición de la probabilidad de la formulación de hipótesis con forma de ley, cuya pretensión de validez se hace extensiva a todos y cada uno de los casos particulares de un determinado género o especie. Es cuando el taller artesanal es relevado por la fábrica, cuando la estrategia de la producción en serie revela su indiscutible superioridad en el mercado, al abaratar los costos, en función del mecanismo de las economías de escala.

...El hombre no se detiene porque pare, en el sentido literal del término, sino porque se repite, cuando en lo esencial permanece constante a través del tiempo..

ACTUALIDAD

Actividades como el arte, la religión y la filosofía, no sólo promueven valores e ideales, además gestan gustos originales o excéntricos, como otros tantos desestímulos relativos a su eventual comercialización, cuando la rentabilidad económica constituye el principio de selección de la producción de bienes y servicios, de acuerdo con los dictámenes del neoliberalismo económico. De allí la apatía por fomentar actividades tendientes a enriquecer la subjetividad, operando, en consecuencia, un respectivo recorte del mundo. En este sentido, la dictadura del mercado, lejos de estimular el desarrollo del hombre total, gesta un «hombre unidimensional», en términos de Marcuse.

Al privilegiar las rentas de capital, en detrimento de las rentas de trabajo, el Capitalismo tiende a invertir la relación de dependencia entre el hombre, que únicamente sería un medio, y el dinero, que pasaría a ser el fin. Es así como las grandes empresas ante todo buscan crecer, en términos de acaparar un determinado mercado, diversificarse, y en última instancia, adquirir el carácter de trasnacionales el «para qué» viene después.

Al operar un respectivo recorte del mundo, cuando la singularidad adaptativa de la especie humana no ha sido otra que su diversidad creativa; al asumir el crecimiento económico como un fin, mientras el hombre degenera en medio, hipotecando de esa manera su libertad; el neoliberalismo económico pone a la especie humana en peligro de extinción, no porque desencadene un desastre demográfico ni mucho menos, sino porque el hombre dejaría de ser tal, en lo que tiene de propio y de distinto.


No se trata únicamente del temor que nos asalta, ante el inminente colapso ecológico del planeta, lo cual obligaría a dosificar la utilización de los recursos naturales, evitando causar alteraciones letales al ecosistema, en un esfuerzo por preservar el **standar** de vida de las futuras generaciones, imponiendo así límites al crecimiento económico desde un punto de vista cuantitativo; se trata también de contrarrestar la poda de nuestra propia especie, relevando conceptos



específicamente unidimensionales, como los del ingreso per cápita o el «progreso», por conceptos que rescaten la diversidad creativa de la condición humana, en términos de calidad de vida y de realización personal, desde un punto de vista cualitativo.

Si únicamente se trata de producir riqueza, en una acepción restringida, es decir, desde un punto de vista económico, es evidente que -espoleada por la competencia- la empresa privada se revela mucho más eficiente que el Estado. No obstante, si asumimos el concepto de riqueza, en términos de calidad de vida y realización personal, observamos que únicamente el Estado suele estar interesado en invertir en intangibles como los valores y los ideales, cuyos dividendos, en términos de transformación del mundo, difícilmente pueden registrarse a corto plazo; a diferencia de la empresa privada, que sólo hace tales inversiones de manera episódica, al menos mientras opere una drástica transmutación de las mentalidades, a más largo plazo todavía.

Conclusión

El debate acerca de la democracia representativa y del neoliberalismo económico, lejos está de haberse cerrado, como pretenden algunos teóricos de la modernidad, y aún también de la postmodernidad. La clausura de la historia constituye un intento más por conjurar la condición incompleta e inconclusa de la condición humana. Si al decir de Cioran, el mito del Edén perdido refleja la nostalgia del hombre, al dejar atrás los «privilegios» derivados de su primigenia condición biológica, cuando el animal que antes éramos no se sentía amenazado por las incertidumbres; la utopías políticas - documentadas por ejemplo en «El mundo feliz» de Aldous Huxley - constituyen un anticipo de la tentación robótica, cuando el hombre progresivamente se «emancipa» de sus responsabilidades. Entré el animal y la máquina, el hombre, todavía se debate, es decir, sobrevive, en medio de múltiples intentos por clausurar la historia. 

Municipio

Entrevista con Carlos
Blanco, Secretario
General del Centro

Administración para el
Desarrollo y Bayan
Edelman, consultor de
celebrada en el marco
del Coloquio Regional
sobre Municipalización
de los Servicios Sociales.

a descentralización y la municipalización de los servicios sociales, son un aspecto que cambia fundamentalmente la razón de ser de los municipios. La identificación de los problemas y dificultades de las regiones son solo un paso para iniciar los grandes cambios que transformarán la vida de las regiones. Superar e identificar los problemas críticos o recurrentes en la prestación de los servicios sociales y el desarrollo de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales para que estos puedan articular eficientemente todo este nuevo conjunto de competencias, atribuciones y recursos que se les están transfiriendo, y en algunos casos,

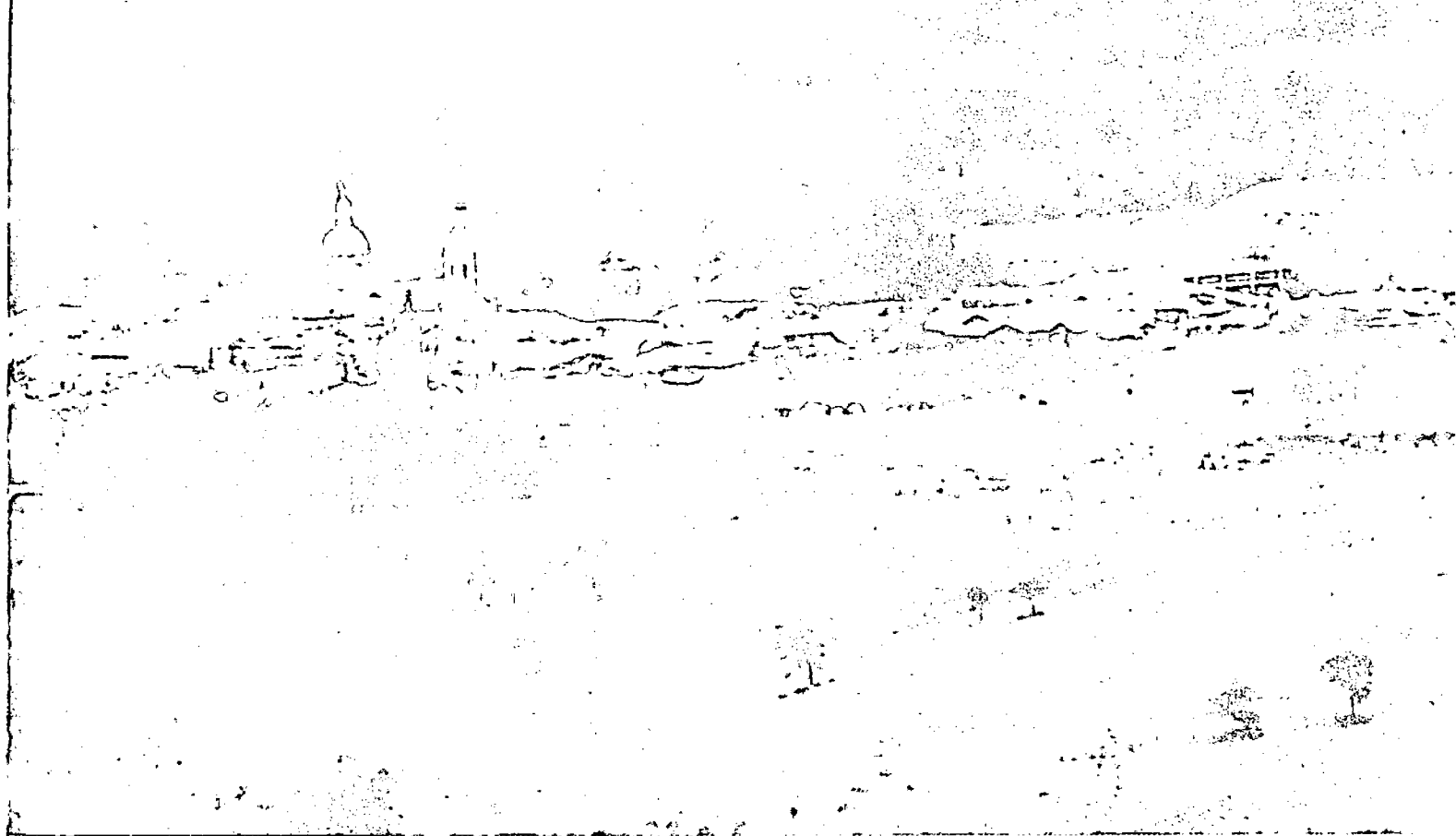
que se les van a transferir. Este es el inicio de una nueva forma de administración que llevará al municipio a posicionarse como la unidad básica administrativa del estado.

M.C. El Doctor David Edelman Investigador y Coordinador de los Programas de Cooperación Técnica del Centro Latinoamericano para el Desarrollo CLAD, nos da su opinión sobre ¿Cómo debe proyectarse el municipio para que la prestación de servicios públicos sean oportunos eficientes y de buena calidad?

D.E. Como es ya casi doctrina consagrada en materia no sólo de derecho constitucional sino de la praxis concreta, en la política administrativa y en la organización del Estado en América Latina,

ACTUALIDAD

y desarrollo



el municipio es considerado la célula primaria y básica de la organización del Estado. Por lo tanto, es la instancia jurisdiccional que está más cerca de los ciudadanos. Su gobierno es, en consecuencia, aquel que conoce con más precisión, con más detalle, las necesidades y las prioridades reales de la comunidad dependiendo del tamaño de la extensión territorial del municipio.

El municipio tiene la posibilidad de establecer canales de comunicación y espacios de participación ciudadana en los asuntos públicos que otras instancias de gobierno no tienen. El gobierno, la nación, son una abstracción metafísica, o sea, hay un espectro geográfico y humano determinado pero las posibilidades del cono-

cimiento detallado de necesidades y prioridades, la posibilidad real de articular canales de participación, de establecer mecanismos efectivos y reales de participación de estas comunidades a ese nivel es virtualmente imposible. Entonces, todo proceso de descentralización, que no tiene solamente una lógica técnica sino también una lógica política, está fundado precisamente en la posibilidad de descentralizar competencias, funciones y recursos al nivel del gobierno que esté más cerca de los ciudadanos. Eso explica de alguna manera la necesidad, de orientar los procesos de descentralización crecientes en nuestro continente hacia la instancia municipal o local.

ACTUALIDAD



M.C. Actualmente los municipios han desarrollado sus actividades pensando en un estado centralista ahora ¿cómo vamos a llegar a ellos para que reorienten sus procesos de participación ciudadana?

D.E. Yo creo que los gobiernos municipales son conscientes de la responsabilidad que tienen frente a sus ciudadanos, lo que sucede es que por la historia hipercentralista de la organización del estado latinoamericano, los gobiernos municipales han perdido competencias, han perdido atribuciones, recursos y han perdido capacidad de gestión. Entonces de lo que se trata es que en un proceso de descentralización legítimo, que profundice la democracia local, se recuperen esas atribuciones, esas competencias, esos recursos y que el gobierno municipal pueda, en efecto, ejercer sus funciones en el marco de la democracia local. Pero yo no creo que sea un problema de inconciencia del gobierno

municipal respecto a sus responsabilidades. Es más bien un problema de estar iniciando una etapa nueva en la vida política e institucional de nuestros países, donde se están dando los primeros pasos, y como todo cuerpo que crece y se desarrolla, seguramente se irán fortaleciendo en el camino.

M.C. En cuanto a los procesos de descentralización que se desarrollan en América Latina ¿qué regiones están más adelantadas?

D.E. Yo le diría que Colombia es uno de los países que tiene

la experiencia descentralizadora hacia el municipio más avanzada en América Latina. Ciertamente, Chile ha tenido una experiencia parcial en este campo, México también la ha tenido. Yo diría que en este momento no hay un solo país de América Latina que no esté pensando o ejerciendo

implícita, o explícitamente, alguna forma de descentralización y, obviamente, las experiencias no son homogéneas; son heterogéneas. Unos países han avanzado más que otros, algunos lo han hecho en una dirección, otros lo han hecho en otra, pero en concreto Colombia es uno de los países que más ha avanzado en el sentido de descentralizar sus municipios

M.C. En esta oportunidad también obtuvimos el concepto del doctor Carlos Blanco, Secretario General del CLAD, quien nos dio su concepto acerca de la importancia del municipio en la administración y cómo repercute éste en la administración general del Estado.

Carlos Blanco. El municipio ha sido el gran olvidado del proceso de centralismo que ha vivido nuestra sociedad. Gran olvidado porque ha sido despojado de competencias, ha perdido su capacidad administrativa, porque al carecer de competencias no ha tenido durante mucho tiempo la necesidad de proveerse de funcionarios capaces. También ha perdido su significación cultural.

Entre el estado y la comunidad, sin embargo, el municipio está enraizado en la historia de nuestros países. Ha sido en la corporación municipal donde se ha gestado, en muchas oportunidades, el movimiento

“La descentralización tiene su asiento más importante en el municipio, es allí donde se establece una especie de bisagra entre el Estado y la sociedad civil”

ACTUALIDAD

rebelión independentista. El municipio tiene una historia honda en nuestros países. La descentralización significa, junto a otras cosas, una reivindicación de carácter histórico en la medida en que hace resurgir una institución como la municipal, que es un nivel indispensable para el funcionamiento democrático y eficiente del Estado. La descentralización tiene su asiento más importante en el municipio, es allí donde se establece una especie de bisagra entre el Estado y la sociedad civil. Podríamos decir que es la más cercana expresión del Estado ante la sociedad civil.

El municipio tiene además la característica de ser es el lugar donde se conjugan los servicios que están más ligados a las condiciones de vida y de existencia de los ciudadanos como la salud, la educación. Las condiciones de seguridad mínimas, hacen en el municipio un lugar concreto de acción inmediata, de tal modo que es allí donde el ciudadano siente al Estado, y lo siente como amigo o como enemigo.

Todas las grandes variables macroeconómicas, todas las formas de existencia institucional de carácter nacional son, a veces muy lejanas para el ciudadano común y corriente, y su referencia es indirecta por el conjunto de efectos, pero en cambio, el municipio es una acción que toca la piel del ciudadano y por eso es que podríamos decir que es allí donde se define la posición del ciudadano.

El municipio, por el carácter frecuentemente reducido que tiene, puede permitir a forma de intervención democrática de la sociedad que normalmente no se da en otros niveles. La deliberación de los vecinos, la deliberación de los ciudadanos comunes y corrientes tienen posibilidad en el ámbito municipal y submunicipal, de tal modo que todo el proceso de descentralización apunta a que su desarrollo democrático tenga un pie esencial en el ciudadano.

M.C. Los principios de la modernización le dan gran importancia a la eficiencia, ¿cómo potenciar ésta a nivel municipal?

C.B. La modernización es un proceso en el que nos estamos abriendo en América Latina en los últimos años, es un proceso complejo, difícil, que tiene muchos partidarios y también tiene unos cuantos adversarios. El problema fundamental es definir prioridades, avanzar en esas prioridades y generar transformaciones a partir de ello. La transformación más impor-

ante es democratizar la sociedad para generar un ambiente de mayor participación, para que los partidos políticos sean expresiones claras de las demandas de los ciudadanos, para que las instituciones se acerquen a los ciudadanos y tengan oídos para escuchar sus demandas, para que el sistema electoral sea un sistema más participativo y se pueda elegir con nombres y apellidos a los concejales, a los representantes, a los senadores a todos los miembros de organismos de representación popular.

En la medida que se genere una participación se genera también una fuerza que permite adversar a aquellos que se resisten las transformaciones.

Hay que tener en cuenta que la resistencia no siempre viene de intereses pecaminosos. El hábito de rutina de estilos que son instaurados por muchos años y en los cuales la gente se siente cómoda causan



resistencia, por lo tanto, transformar no puede ser un proceso que venga de afuera ni de arriba sino de adentro y de abajo. Ninguna institución se transforma si le imponen un cambio, porque cuando cese la fuerza exterior que le impone el cambio volverá al mismo sistema anterior. Lo que hay es que tratar de ganar fuerzas dentro de las instituciones para que ellas sean protagonistas del cambio. Creo que esa es la clave de una estrategia, definir prioridades y generar fuerzas internas para promover el cambio.

El municipio, estado democrático, está obligado a ser eficiente no puede renunciar a garantizar el cumplimiento de los fines que la Constitución y las leyes le consagran, y más aún, en un período de crisis, donde los recursos son escasos, las necesidades son múltiples, las urgencias son muy bastas. En general los ciudadanos le reclaman al Estado en términos de eficiencia

ACTUALIDAD



buenos servicios de transporte, educación, salud, seguridad personal y justicia.

Creo que hay que tener presente que la descentralización tiene muchos niveles. La descentralización implica para el nivel nacional un proceso de desconcentración, que significa transferir dentro de las mismas instituciones, dentro de las mismas figuras institucionales, competencias o atribuciones que están territorialmente ubicadas en distintos lugares del país. En segundo lugar, implica la transferencia de competencias y atribuciones descentralizadas a otros niveles territoriales, como por ejemplo el de los estados, departamentos o provincias y, por supuesto, existe el nivel municipal del cual estamos hablando. Yo creo que hay que tener mucho cuidado para que la descentralización no se detenga en el nivel departamental porque esto puede ser una versión centralizada de la descentralización.

La descentralización tiene un compromiso con el plano municipal que no puede ser eliminado, no puede ser distorsionado o diferido. Por supuesto la descentralización no implica una eliminación del centro nacional porque eso sería la desintegración de las naciones, lo que implica es una distribución de competencias

muy clara, donde el nivel nacional mantenga la dirección estratégica de la sociedad, atienda a los problemas fundamentales del Estado relativos a la seguridad nacional, a la política exterior, al gran diseño de la estrategia económica, pero al mismo tiempo debe entender que hay niveles de autonomía que con otras instancias territoriales deben preservar en determinadas materias. Yo pienso que el destino de América Latina en la década de los 90 está signada por el proceso de reforma del Estado, y dentro del proceso de reforma del Estado la descentralización es un eje fundamental que, yo creo, es necesario preservar y desarrollar.

M.C. En estos aspectos de la descentralización el municipio toma un rol importante para satisfacer las necesidades de la comunidad ¿Cómo involucrar la comunidad para que el municipio crezca internamente, sin que tenga que importar modelos de excelencia?

C.B. Yo creo que el desarrollo del municipio contempla una separación, que no existía en algunos países, entre las funciones ejecutiva y la función legislativa o contralora y fiscalizadora, es decir, la figura del alcalde y la figura de la cámara municipal. Esto constituye una conquista

muy importante que significa enfatizar en el aspecto ejecutivo de la acción municipal en manos de los alcaldes. Esto se traduce en la preparación de la gente, la profesionalización de la función pública en el plano municipal, la capacitación de los funcionarios, el destierro del clientelismo político partidista, grupal, familiar o amistoso, que a veces se da en pequeños niveles.

Esto significa reconocer que no es verdad que en el nivel nacional se necesiten gerentes muy buenos, en el nivel departamental o provincial gerentes medianamente buenos y que no se necesitan gerentes buenos en el nivel municipal, porque es un plano muy circunscrito y pequeño. Esto es falso. Se necesitan gerentes excelentes en todos los niveles, lo único que cambia es la función en enfoque y me atrevería a decir que, de las labores más exigentes que hay, es la de gerenciar en el plano municipal.

Cuando el criterio de control de calidad no es el del burócrata municipal sino el




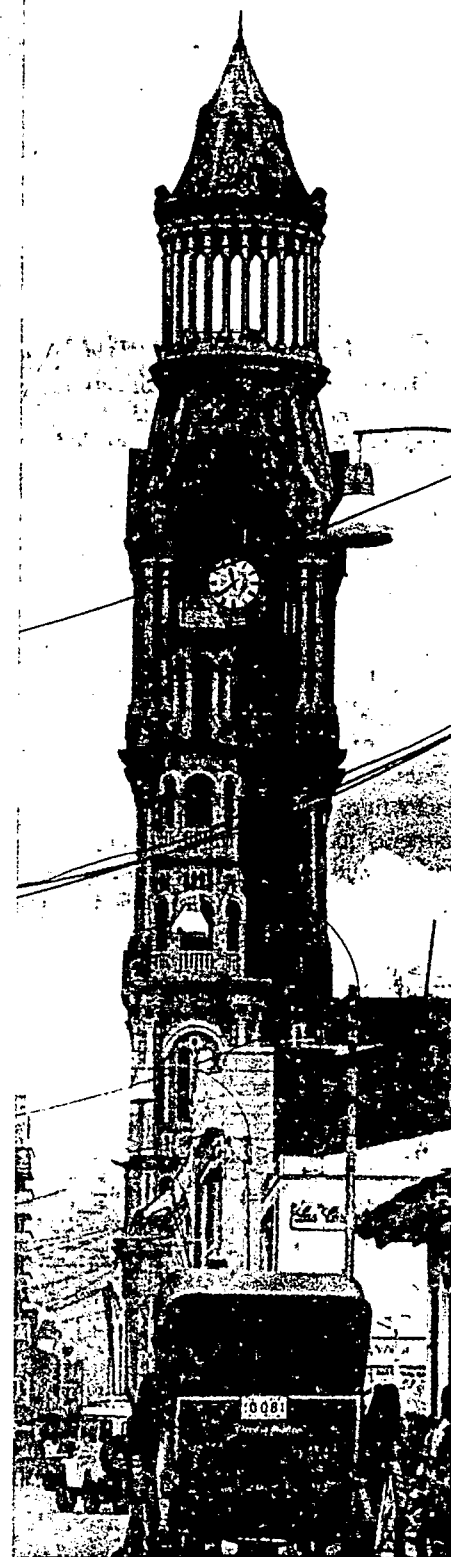
ACTUALIDAD

de la población que recibe el servicio, en ésta medida tenemos que cambiar algunos conceptos clásicos, por ejemplo, la calidad de los servicios no es el cumplimiento de las metas que la corporación municipal o el alcalde se trazan, este es un solo elemento más el problema fundamental es que hay que responder a la pregunta ¿está satisfecha la gente? ¿Qué grado de satisfacción tiene? ¿Porqué está satisfecha o porqué no está satisfecha con determinado servicio? Porque, en definitiva, un servicio puede ser muy bien concebido pero si la gente no lo percibe así es como si estuviera mal, de tal modo que es un criterio que hay que incorporar en una gerencia compenetrada democráticamente con las demandas y exigencias de la comunidad.

M.C. ¿El Alcalde como gerente del municipio necesitaría una inducción para que desarrolle su trabajo pensando que esta es una empresa que debe crecer y satisfacer las necesidades de la comunidad?

C.B. Por supuesto, yo creo que la preparación de los gerentes hay que hacerla entendiendo que las realidades municipales son heterogéneas, que hay municipio urbano, suburbano, rural, que hay municipios pobres y ricos, que hay municipios grandes y pequeños, que hay municipios con mayor tradición y otros con menor tradición, es decir, hay una diversidad que no se puede ignorar a riesgo de matarla en desarrollo municipal.

En el plano de la formación, probablemente una institución debe cumplir una función rectora, pero hay que apelar a muchas instituciones públicas y privadas localizadas en distintos planos, localizadas geográficamente en todo el país que puedan interconectarse dentro de una estrategia para atender a la formación de los alcaldes y de los concejales y de los funcionarios municipales, de una manera que atienda a las realidades más próximas en que viven y se desenvuelven. 



Los funcionarios y la modernización administrativa

Por: Jacques Chevallier

(Tomado de Revue Administrative,
enero-febrero de 1993)

Traducción de Jorge Mario Camelo S.

El estudio de los procesos de reforma administrativa no puede efectuarse sin tener en cuenta una variable esencial: el lugar que están llamados a ocupar los funcionarios en estos procesos. Mostraremos que la concepción de la reforma administrativa ha sido profundamente renovada en Francia por la promoción de los funcionarios al rango de actores de la modernización administrativa.

A) Dos razones esenciales explican esta exclusión:

- Ante todo, porque los funcionarios son percibidos como sometidos, que no tienen, como tales, derecho de control sobre las



FUNCION PÚBLICA

reglas que rigen el funcionamiento administrativo. Este sometimiento es triple:

- Sometimiento a su función. Los funcionarios no tienen intereses específicos ni puntos de vista propios que hacer valer; la «ley del servicio», se les impone; su «brújula» es el sacrosanto «interés general», están «al servicio» exclusivo del público. El funcionario se diluye completamente detrás de su función: no tiene ningún interés «profesional» que defender; es apenas una «rueda de esta especie de máquina para administrar que constituye cada servicio» (Duguit).

- Sometimiento al Estado. No puede emprenderse ninguna discusión ni negociación entre los funcionarios y el Estado, que no es un «empleador» o «patrón», sino el «poder público»: el funcionario está sometido a un «estatuto», definido por las leyes y reglamentos y el cual le es impuesto unilateralmente, por vía de autoridad.

- Sometimiento al superior jerárquico. Los funcionarios están obligados a la obediencia, obligados a ejecutar dócilmente las órdenes recibidas, haciendo de ello «la máxima de su conducta» (M. Weber), sin preguntarse acerca de su valor o su pertinencia.

- El asunto es inconcebible aún, pues la problemática clásica de la reforma administrativa en Francia es, en esencia, de tipo deflacionista: implica la disminución del número de funcionarios «devoradores del presupuesto», la supresión de estructuras administrativas superfluas, la disminución de recursos destinados al funcionamiento del aparato administrativo. Ante esta perspectiva, de nada sirve preguntar a los funcionarios sus opiniones; su deber es plegarse a las decisiones tomadas.

B) Esta concepción ha sufrido en el siglo XX sensibles cambios en su significado, en especial como consecuencia del

desarrollo del movimiento sindical en la función pública (desarrollo que en su origen había sido considerado incompatible con los fundamentos mismos del Estado y como factor de riesgo que podría significar «el crepúsculo de la autoridad jerárquica», según la fórmula de H. Berthélémy): el sindicalismo adquirió derechos de ciudadano en la administración, primero por un reconocimiento de hecho, después explícitamente en 1946. Los funcionarios han obtenido correlativamente un derecho de control sobre el desarrollo de sus carreras (comisiones administrativas paritarias), sobre el contenido de su estatuto (Consejo Superior de la Función Pública) y sobre la gestión de los servicios (Comités Técnicos Paritarios); y los sindicatos han llegado a establecer su poder de negociación frente al Estado en materia de salarios (poder de negociación explícitamente reconocido en 1983).

Sin embargo, esto no significa necesariamente que los funcionarios se hayan involucrado realmente en los procesos de reforma administrativa.

- Las dificultades con las cuales han tropezado los Comités Técnicos Paritarios expresan bien los límites del derecho de control reconocido a los funcionarios sobre el funcionamiento de los servicios;

- El papel reconocido a los sindicatos se refiere esencialmente a las negociaciones salariales, en las cuales se resume la «política de la función pública» (política contractual, controlada por la dirección del presupuesto y arbitrada por el Primer Ministro, que se traduce en acuerdos generales y categoriales, combinados con medidas coyunturales insuficientes);

- La problemática de la reforma administrativa privilegia, más allá de los aspectos cuantitativos (número de funcionarios, nivel de los salarios), los asuntos relacionados con estruc-

turas y modos de acción, acerca de los cuales se juzga que los funcionarios tienen poco que decir.

II. Desde los años sesenta, la concepción de la reforma administrativa cambia y el tema de la modernización administrativa empieza a ser desarrollado; pero esta modernización es concebida, o bien sin los funcionarios -quienes sufren una modernización que les es impuesta (enfoque top-down o descendente)-, o aún contra ellos, como efecto de retorno o efecto contrario debido a la crisis del Estado providencia, a la problemática clásica de la reducción del tamaño del Estado

A) La modernización, que a partir de los años sesenta servirá de garantía y de ropaje a los diversos proyectos de reforma administrativa, se basa en dos ejes esenciales:

- De una parte, un eje tecnológico. La modernización implica que en la administración sean difundidas las nuevas tecnologías capaces de mejorar sus resultados. Se observará así la introducción progresiva de la informática en la administración. Pero esta introducción se realizará, al menos hasta los años ochenta, en condiciones que reducirán su impacto real: no se emprende ninguna reflexión de conjunto sobre las condiciones de utilización de este mecanismo ni sobre sus implicaciones organizacionales; y sobre todo, los funcionarios no se asocian realmente a su introducción. La informática se percibe como una coacción adicional,

...el sindicalismo
adquirió
derechos de
ciudadano en la
administración,
primero por un
reconocimiento
de hecho,
después
explícitamente en
1946...

impuesta por la jerarquía, conllevando una descalificación y una parcelación de las tareas e incluso aumentando a veces el rigor del trabajo: de ahí las grandes resistencias opuestas por los funcionarios medios y subalternos y los escasos resultados registrados al comienzo. Esta modernización técnica no sólo fue decidida excluyendo toda participación de los funcionarios, sino que fue vivida por ellos de manera negativa.

- De otra parte, un eje gerencial. Desde los años sesenta se desarrolla la idea según la cual la administración está obligada, como las empresas privadas, a mejorar sus resultados replanteando sus objetivos, sus estructuras y sus métodos; pero aun entonces esta "gerencia pública" se desarrolla sin que los funcionarios se hayan asociado realmente a su elaboración -de ahí las reacciones de desconfianza, de hostilidad o de apatía que

genera. La gerencia hará su entrada a la administración francesa por vía de autoridad: «implantadas por los hombres situados en la cima de las jerarquías administrativas» (J.C. Thoening), las innovaciones son preparadas en secreto y luego impuestas a la base sin consulta previa.

- Ciertos aspectos de esta gerencia ignoran deliberadamente a los funcionarios: la famosa «racionalización de las asignaciones presupuestales» se orienta a mejorar la eficacia de la acción, mediante una mejor información de quienes deciden y la consideración de los resultados alcanzados; pero los funcionarios son considerados apenas como «recursos» o «medios» disponibles y no como actores. Las escasas operaciones de «sensibilización» hacia los nuevos métodos de gestión no constituirán más que un medio de difusión de las innovaciones concebido y dirigido desde arriba.

- Otras iniciativas se emprenderán para asociar a los funcionarios al funcionamiento de los servicios, especialmente en el marco de la «gerencia participativa por objetivos»: sin embargo, lejos de conllevar una transformación profunda de las relaciones internas, se percibirán como un medio para consolidar la autoridad jerárquica, fortaleciendo el compromiso de los funcionarios.

El decepcionante balance final de la introducción de los métodos gerenciales en la administración francesa se explica ampliamente por esta desconfianza de los funcionarios, quienes alejados de la concepción de la reformas, sólo podían reaccionar negativamente frente a ellas.

B) El resurgimiento, desde finales de los años setenta, del discurso sobre la ineficacia administrativa conduce a concebir aún más claramente el proceso de modernización como dirigido contra unos funcionarios, considerados demasiado numerosos, poco eficientes y aferrados a sus privilegios. No sólo lo privado se erige en modelo y la administración es invitada a adoptar sus valores y métodos de gestión, sino también se acepta que la restauración de la eficacia administrativa debe pasar por la reducción

de los costos de funcionamiento administrativos (reducción del número de funcionarios y de los salarios).

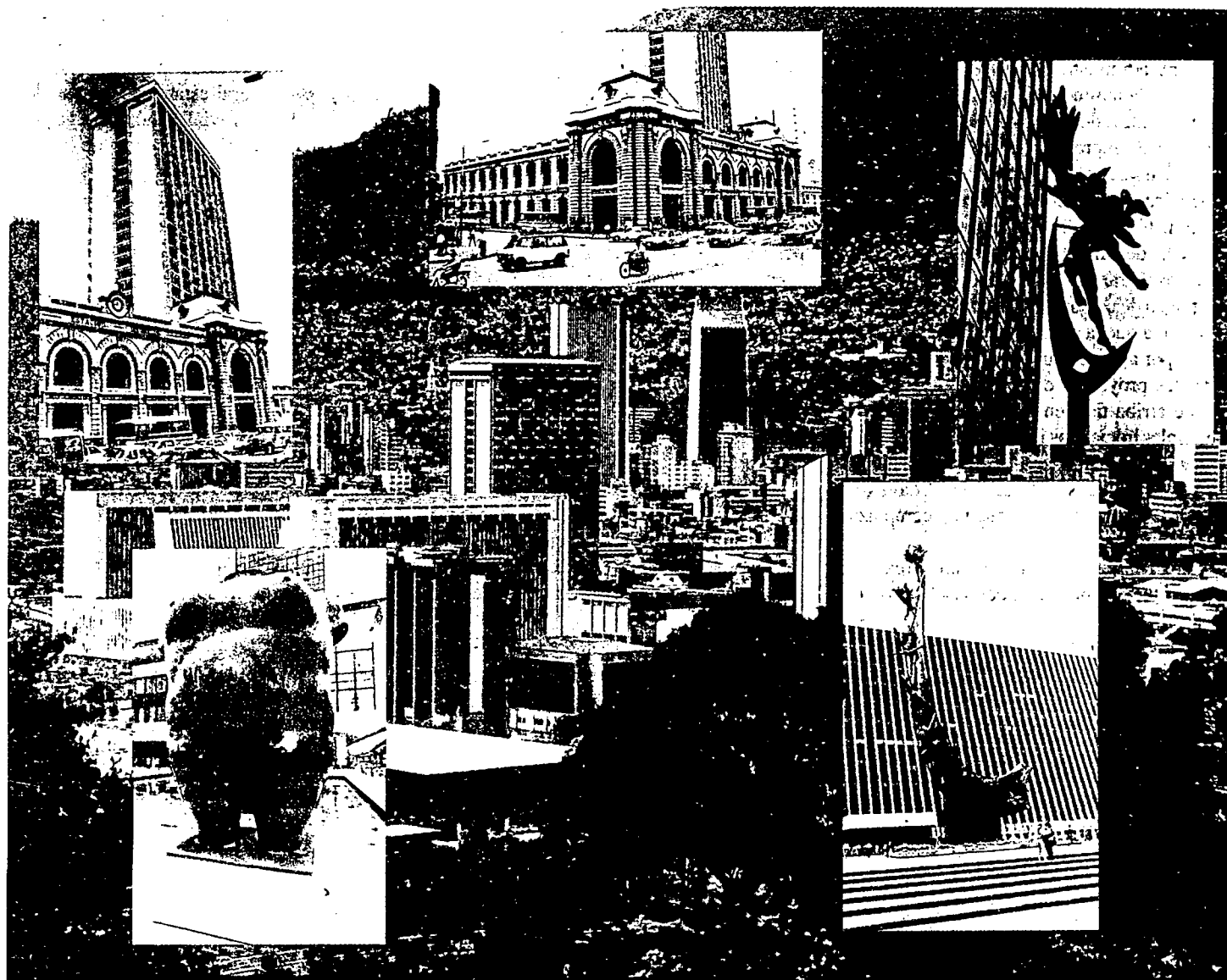
- El énfasis sobre la exigencia de productividad administrativa expresa plenamente esta orientación: la administración está obligada a hacer un mejor uso de los medios materiales y humanos que le son confiados; y la nueva política justifica la búsqueda sistemática de incrementos de productividad en ellos. Los funcionarios se convierten así en el blanco de la empresa de modernización: el aumento en la calidad y en el volumen del trabajo que desempeñan se convierte en el objetivo prioritario.

- Los ataques dirigidos contra el estatuto de los funcionarios se inscriben en la misma perspectiva: la modernización administrativa implicaría la supresión de las rigideces inherentes a la existencia del estatuto; pero las escasas intenciones de reforma en este sentido serán abandonadas rápidamente.

- El impulso al tema de la evaluación es, al fin de cuentas, la prolongación de esta nueva concepción de la eficacia administrativa: al perder los privilegios de infalibilidad e invulnerabilidad, los organismos públicos se ven obligados a rendir cuentas y justificar sus acciones; se trata de lanzar «una mirada fría» y lúcida a la gestión pública, midiendo los resultados de las acciones emprendidas, comparando su utilidad social y su costo y eventualmente cuestionando la consistencia misma de los organismos.

Así concebida, la modernización administrativa es indisociable de una crisis del Estado, cuya imagen se debilita y cuyas acciones carecen de un fundamento de principio. Contribuye a alimentar una grave crisis de identidad en el seno de una función pública que ha perdido sus directrices tradicionales, cuyos valores se debilitan y que se transforma en chivo expiatorio de las insatisfacciones colectivas. La toma de conciencia del papel que pueden desempeñar los funcionarios públicos señala una nueva etapa en el proceso de modernización administrativa.

FUNCION PUBLICA



A) Esta visión resulta de una comprobación: el fracaso de las reformas impuestas por vía de autoridad y sin la asociación real de los funcionarios (informática o gerencia). Pero resulta también de la toma de conciencia del papel que desempeñan los

funcionarios en los procesos de innovación administrativa.

- A este propósito es típico el análisis de H. Sérieyx quien, al término de la misión que le fue confiada en 1986 sobre el problema de la innovación administrativa, insiste en la proliferación de innovaciones en la función pública: el único problema es que estas innovaciones, que se sitúan generalmente en la periferia y provienen de los funcionarios en contacto directo con el público, son a menudo informales e ignoradas por las administraciones en las que se aplican, que casi no se preocupan, con pocas excepciones, de generalizarlas y difundirlas en dirección a

las otras administraciones; se innova «a oscuras» y la ausencia de cruces de información impide todo efecto multiplicador de las iniciativas emprendidas.

El énfasis sobre la innovación conduce a reubicar el problema de la modernización administrativa en los funcionarios, quienes no sólo deben estar asociados al proceso para asegurar su éxito, sino que además disponen de un potencial de creatividad y de inventiva que la administración debe esforzarse por aprovechar. Y paralelamente, los grandes proyectos de reforma concebidos desde arriba tienden a ceder espacio a las múltiples iniciativas procedentes de la base, tratando de responder a los problemas concretos planteados a la administración (el enfoque bottom-up, ascendente, reemplaza así al enfoque top-down).

-El movimiento hacia la calidad expresa completamente este nuevo avance de la modernización administrativa. Rompiendo con la visión globalista de la reforma administrativa, se trata ante todo de buscar el mejoramiento, uno a uno, de la calidad de los servicios ofrecidos al público, atacando todas las posibles fuentes de improductividad.

Pero esta batalla de la calidad sólo puede ganarse gracias a la movilización de los recursos humanos dentro de la administración: conviene apostar por el espíritu de innovación de los funcionarios, por su inventiva, por su conocimiento de los problemas y situaciones adquiridos en el contacto con la realidad; la calidad debe convertirse en asunto de todos, desde la base hasta la cima de la jerarquía. Como en el sector privado, los círculos de calidad han sido el instrumento de esta movilización, y su difusión en una serie de administraciones ha sido la manifestación palpable de esta nueva concepción de la modernización administrativa que se apoya en los funcionarios y pasa por la activación de los «recursos humanos».

-La política de renovación del servicio público emprendida en 1989 es fiel a esta orientación, colocando al funcionario en el centro del proceso de modernización: en la circular del 23 de febrero de 1989 los funcionarios públicos son presentados no sólo como «los actores principales de los avances a

introducir» - la renovación del servicio público, que «supone la movilización de los funcionarios», y que debe realizarse con «el apoyo del personal y de sus organizaciones sindicales», sino que además la transformación de las relaciones de trabajo, por medio de una gestión del personal más dinámica y del fortalecimiento del diálogo social, se erige como eje principal de esta renovación. De esta manera la función pública se convierte a la vez en la palanca y el punto de apoyo más importante de la modernización administrativa: todo se juega a este nivel; y la circular se basa en la confianza depositada en la aptitud de los funcionarios frente a la innovación y al cambio.

Esta voluntad de asociar los funcionarios al proceso de modernización se traduce especialmente en la elaboración de los proyectos de servicios, que ofrecen a los funcionarios la posibilidad de contribuir a una reflexión colectiva sobre los objetivos y las misiones de la administración en la cual toman parte: el proyecto de servicio constituye así un mecanismo privilegiado de participación y de movilización de los funcionarios, al servicio de una estrategia de cambio.


B) Esta reubicación de la problemática de la modernización administrativa en los funcionarios plantea un conjunto de problemas:

- Primero, el de los actores: ¿el papel principal en el proceso de modernización le corresponde a los sindicatos? ¿Coincide con su misión y su papel? O bien, ¿se trata de involucrar directamente a los funcionarios en el marco de una gerencia participativa bien entendida?

- Segundo, el del método: ¿debe discutirse la modernización en el seno de las estructuras formales de participación, tales como Comités Técnicos Paritarios? ¿O aquella se deriva de estructuras más informales y más fluidas, tales como los círculos de calidad, constituidas en función de los problemas concretos a los cuales se enfrentan las entidades?

- Finalmente, el del contenido: ¿en qué medida puede la modernización valerse de los mecanismos de gestión del sector priva-

do? y ¿hasta dónde puede ir la adaptación en lo que se refiere al estatuto de la función pública? Entre la trivialización de la gestión pública (subyacente al discurso de la calidad) y el sostenimiento del aparato burocrático heredado del pasado, la vía de la modernización administrativa parece estrecha...

Más allá de estas preguntas, se trata de saber si el tema de la modernización no es más que simple retórica, destinada a fortalecer la legitimidad administrativa o si anuncia un cambio en profundidad de la organización administrativa. Si la primera opción es la correcta, el compromiso de los funcionarios en un proceso de reforma sesgado termina por producir decepción, amargura y desmovilización, como lo demuestran ciertas desilusiones provocadas por el funcionamiento de los círculos de calidad o el resultado de los proyectos de servicio: las falsas esperanzas creadas por iniciativas sin futuro y que no concluyen en cambios de fondo generan comportamientos pasivos; y la gerencia participativa corre entonces el riesgo de aparecer como un medio para manipular el comportamiento. Sin embargo, se puede precisar también que el compromiso de los funcionarios con la modernización favorece el aprendizaje de nuevas conductas y de nuevos valores, lo que puede contribuir para mantener una dinámica de cambio. 

...esta batalla de la calidad sólo puede ganarse gracias a la movilización de los recursos humanos dentro de la administración...

La Planeación Local

en el marco del nuevo sistema nacional de planeación

Edmundo Rodríguez Ramírez

Profesor de la Universidad Nacional. Consultor

Las formas generales de articulación del servicio municipal de planeación con el Sistema Nacional de Planeación, se sitúan en varias categorías:

- el contenido y procedimiento de los planes,
- la interrelación del Plan Nacional y los planes municipales,
- las regiones de planificación, y,
- la ejecución y evaluación de los planes.

El contenido de los planes de desarrollo municipal estará conformado por una parte general o plan estratégico y por un plan de inversiones a mediano y corto plazo; los términos y las condiciones generales para la preparación y estructuración de los planes municipales serán definidos y reglamentados por los respectivos concejos Municipales.

En materia de preparación, aprobación, ejecución y evaluación de los planes municipales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas previstas en la ley orgánica para el Plan Nacional de Desarrollo, incluidas las relativas a la armonización y sujeción del presupuesto a los planes.

Contenido y procedimiento de los planes: hacia una estructura homóloga

El proyecto de ley 210 de 1992, aunque no lo expresa taxativamente, en la parte

concerniente al contenido de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, puede tomarse como modelo para estructurar los planes de las entidades territoriales en forma análoga. En este sentido, el Plan Municipal de Desarrollo tendrá una estructura homóloga al Plan Nacional. De ser así, la parte general o estratégica del Plan Municipal estará conformada por los siguientes componentes:

- los objetivos municipales, sectoriales y locales (zonales) de la acción estatal a largo plazo,
- las metas municipales, sectoriales y locales a mediano plazo,
- las estrategias y políticas en materia económica, financiera, social y físico-ambiental que orientarán la acción de la administración municipal, para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido, y,
- los programas para desarrollar las estrategias y políticas adoptadas.

En el mismo proyecto de ley se dice "aquellos programas que requieran la participación conjunta de la Nación y las entidades territoriales, se desarrollarán conforme a los principios de la coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad". Allí se establece en consecuencia la obligación legal de buscar mecanismos de articulación entre la planeación nacional y la

municipal, los cuales pueden ser directos o indirectos.

La filosofía que contiene la normatividad en trámite parlamentario sobre el sistema de planeación, puede resumirse en que se trata de articular más la planificación con la acción y el control de resultados de la gestión pública. Lo anterior debe ser trasladado al espacio propio de la planificación municipal.

En cuanto al Plan de Inversiones de las entidades públicas del orden municipal, deberá incluir:

- La proyección de los recursos financieros disponibles para la ejecución.
- La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas y los grandes proyectos de inversión.
- Los presupuestos plurianuales (preferiblemente trienales) para los programas de inversión pública más importantes.
- La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución (diseño de los sistemas de gestión de los programas prioritarios).
- La armonización de los planes de gasto con las proyecciones de recursos disponibles para su financiación.

FUNCION PUBLICA

El procedimiento de elaboración, aprobación y ejecución de los planes municipales, por mandato constitucional, debe seguir el modelo establecido para el orden nacional. Lo anterior se presenta en forma esquematizada en el gráfico 1 para el plan nacional y en el gráfico 2 para el plan municipal.

La interrelación del plan nacional y los planes municipales

Dentro del paradigma actual que tiene como directrices en el campo económico, la desregulación y bajo perfil de intervención

del Estado en la actividad económica privada, la búsqueda de elementos de interrelación del plan nacional y la planeación municipal queda limitada al proceso de descentralización de la administración de los servicios estatales, principalmente en el área social.

El proceso de descentralización en esa materia queda, a su vez, estrechamente ligado a los lineamientos establecidos en la Ley 60 de 1993 por la cual se dictan normas sobre distribución de competencias y recursos, conforme a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

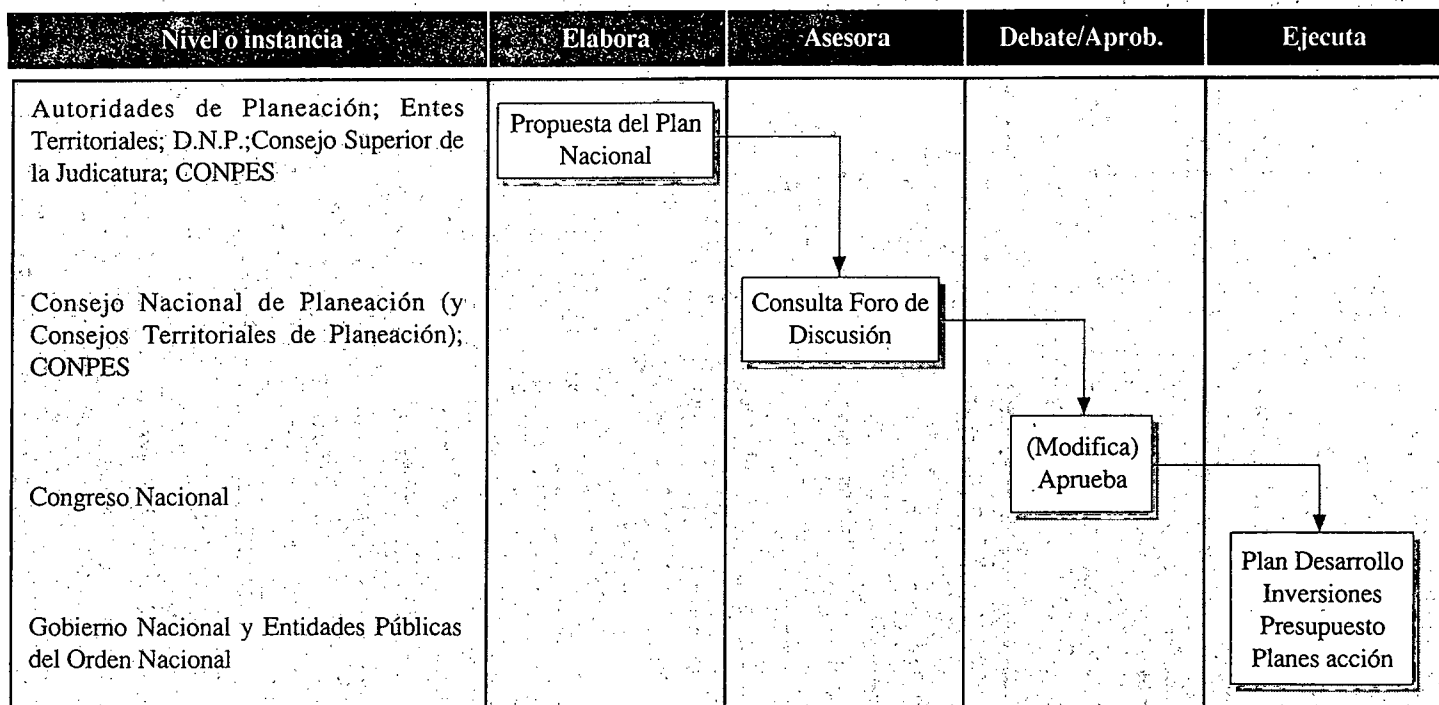
Las competencias de los municipios serán ampliadas, para que queden a su cargo

las funciones y servicios en materia social que la ley define y que básicamente corresponden a los sectores siguientes:

- el sector educativo, en los niveles preescolar, primaria, secundaria y media,
- el área de la salud, principalmente en el primer nivel, en los términos de la Ley 10 de 1990. También la vigilancia y control del saneamiento ambiental,
- el desarrollo urbano y la promoción de programas de vivienda de interés social,
- el sector de agua potable y saneamiento básico, y,
- otorgar subsidios a la población de menores recursos, en las áreas mencionadas.

Gráfica No. 1

Proceso general de preparación y aprobación del plan nacional de desarrollo, en el cual intervienen los entes territoriales



(Nota: interpretación del autor); Constitución Política de Colombia; Título XII: Del Régimen Económico y la Hacienda Pública. Capítulo 2: De los Planes de Desarrollo (Artículos 339 a 344)

FUNCIÓN PÚBLICA

La reasignación de tales competencias y obligaciones implica una estrategia de largo plazo, que está condicionada a la disponibilidad de recursos fiscales de la Nación y a la metodología para la distribución de los ingresos corrientes entre las entidades territoriales. En este orden, la planeación nacional deberá establecer sistemas y mecanismos de información que permitan conocer la evolución de la capacidad financiera y de gestión de los municipios del país.

Los grados de incidencia de la Oficina de Planeación Municipal y sus posibles límites de autonomía en el proceso de planeación de la descentralización, están relacionados fundamentalmente con la formación de las regiones de planificación, así como con los sistemas y mecanismos de ejecución y evaluación de los planes. Lo mismo puede decirse con relación a las opciones de cambio en el nivel de interacción: planeación municipal, planeación departamental y regional, y planeación nacional.

Respecto a las regiones de planificación

La función principal de las regiones de planificación es contribuir a que haya la debida coherencia y articulación entre la planeación nacional y la de las entidades territoriales. También deberán promover y preparar planes y programas que sean de interés mutuo de la Nación y de los departamentos, asesorar técnica y administrativamente a las Oficinas de Planeación Departamentales y apoyar los procesos de descentralización.

La incidencia del sistema municipal de planeación necesariamente pasa por la que pueda ejercer sobre su propia región de planificación, puesto que ésta tendrá la función de "hacer un inventario de los aspectos más relevantes de los diagnósticos y solu-

ciones o alternativas que se hayan formulado en las entidades territoriales, para que sean tenidas en cuenta en la formulación de los planes departamentales y del Plan Nacional de Desarrollo, así como para su gestión y ejecución".

Ejecución y evaluación de los planes

Con base en el plan general municipal, previamente aprobado por el Concejo del municipio, cada secretaría y departamento administrativo preparará en coordinación con la Oficina de Planeación, su correspondiente Plan de Acción.

Los organismos departamentales de planeación efectuarán la evaluación de la gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión, tanto del respectivo departamento, como de los municipios de su jurisdicción.

Los presupuestos anuales deberán limitarse a reflejar el plan plurianual de inversión. El Concejo definirá el procedimiento para armonizar el plan municipal con el respectivo presupuesto. Si durante la vigencia de este plan se definen nuevos planes en entidades de orden superior, el Alcalde podrá presentar, para aprobación del Concejo, ajustes al plan plurianual (trienal) de inversiones, para hacerlo consistente en los primeros.

El proyecto de ley prevé que el D.N.P. deberá organizar un sistema de evaluación posterior del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, cuya operación será coordinada y orientada por el mismo D.N.P.

Actualmente se adelanta el estudio para el diseño de un sistema nacional de información sobre flujos fiscales interterritoriales. Así mismo, las entidades territoriales, a través de sus organismos de planeación, debe-

rán organizar y poner en funcionamiento, bancos de proyectos.

El D.N.P. definirá las metodologías, criterios y procedimientos para integrar una Red Nacional de Bancos de Proyectos.

Dimensión estructural sistémica del servicio municipal de planificación

La dimensión estructural de la planificación está dada por sus componentes y por sus áreas funcionales.

a. Información

Debe cubrir los aspectos demográficos y económicos del municipio, aspectos geográficos y físicos, urbanísticos y de infraestructura social (salud, educación, etc.). También la información del área financiera y administrativa, así como la correspondiente a los niveles de desarrollo de la economía privada local.

b. Investigación

Es el componente que debe conducir al conocimiento de la problemática, tanto con un enfoque estructural como especializado. Este componente debe ser común a todas las áreas pero principalmente será desarrollado por la unidad de planeamiento social y económico.

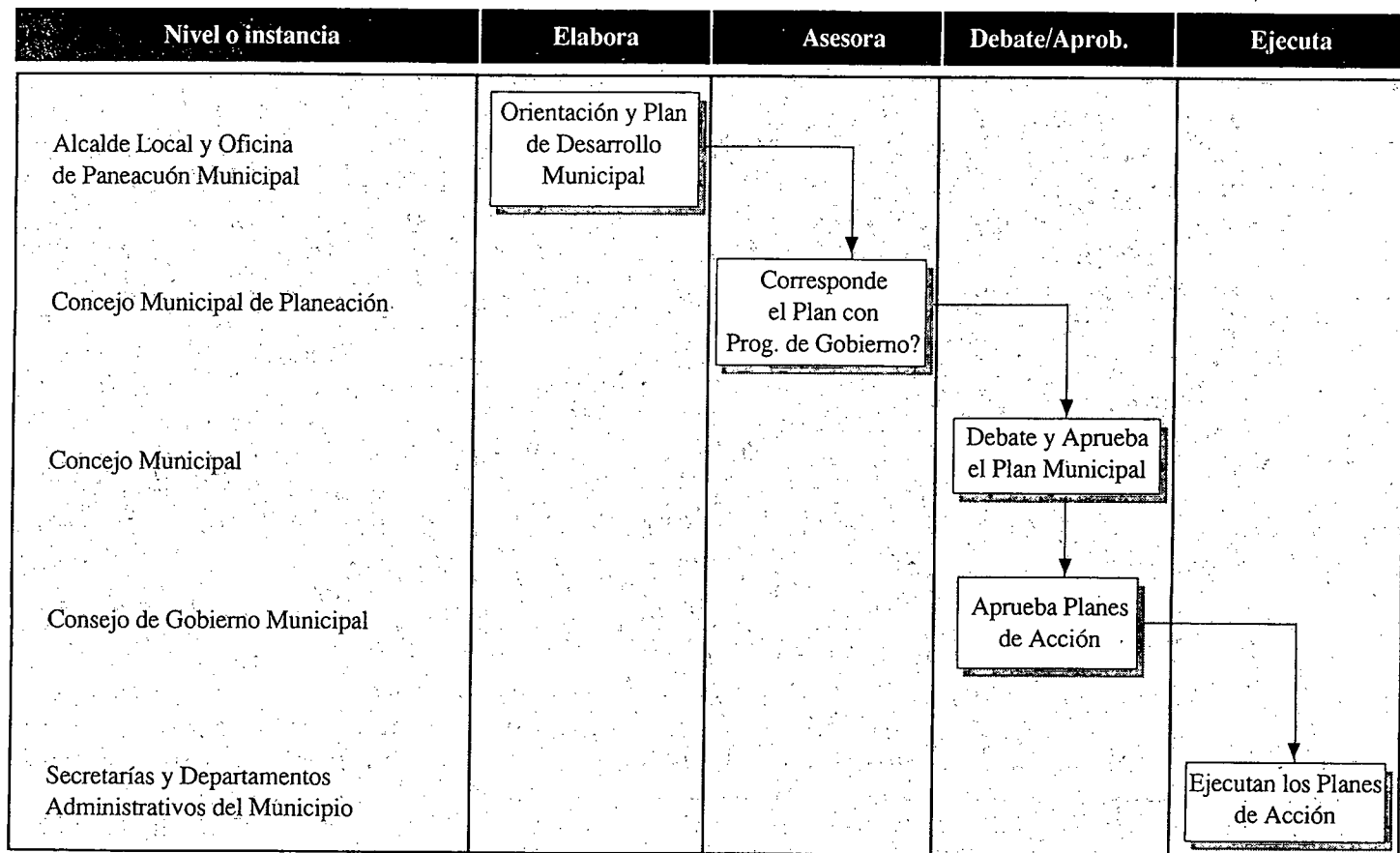
c. Diseño

A partir del conocimiento del problema y con el aporte de la participación comunitaria, dentro del marco del programa de gobierno del Alcalde, se realiza la conceptualización de las soluciones. Este componente produce las líneas generales para formular programas sectoriales específicos y concretos.

FUNCION PUBLICA

Gráfica No. 2

Proceso de preparación y aprobación del Plan Municipal
Implementación del Plan General mediante la ejecución de Planes de Acción de las Secretarías y Departamentos Administrativos del Municipio



d. Programación

Aquí se articulan los objetivos con los medios. Debe producir cronogramas para ejecución de proyectos y obras. Se complementa necesariamente con flujos de recursos financieros. Actualmente, la práctica de la planeación municipal se reduce a este componente.

e. Apoyo a la acción

Quien está ejecutando el proyecto debe consultar a quien lo planificó, sobre aspectos

como cronogramas, flujos financieros, tecnología recomendada, etc. La Planeación Municipal debe actuar de forma sistémica para buscar la articulación y coordinación de las diversas áreas de la administración.

f. Control y retroalimentación

Se diseñan instrumentos de evaluación de los programas y proyectos, índices de gestión y canales de comunicación, para mantener informada permanentemente a la

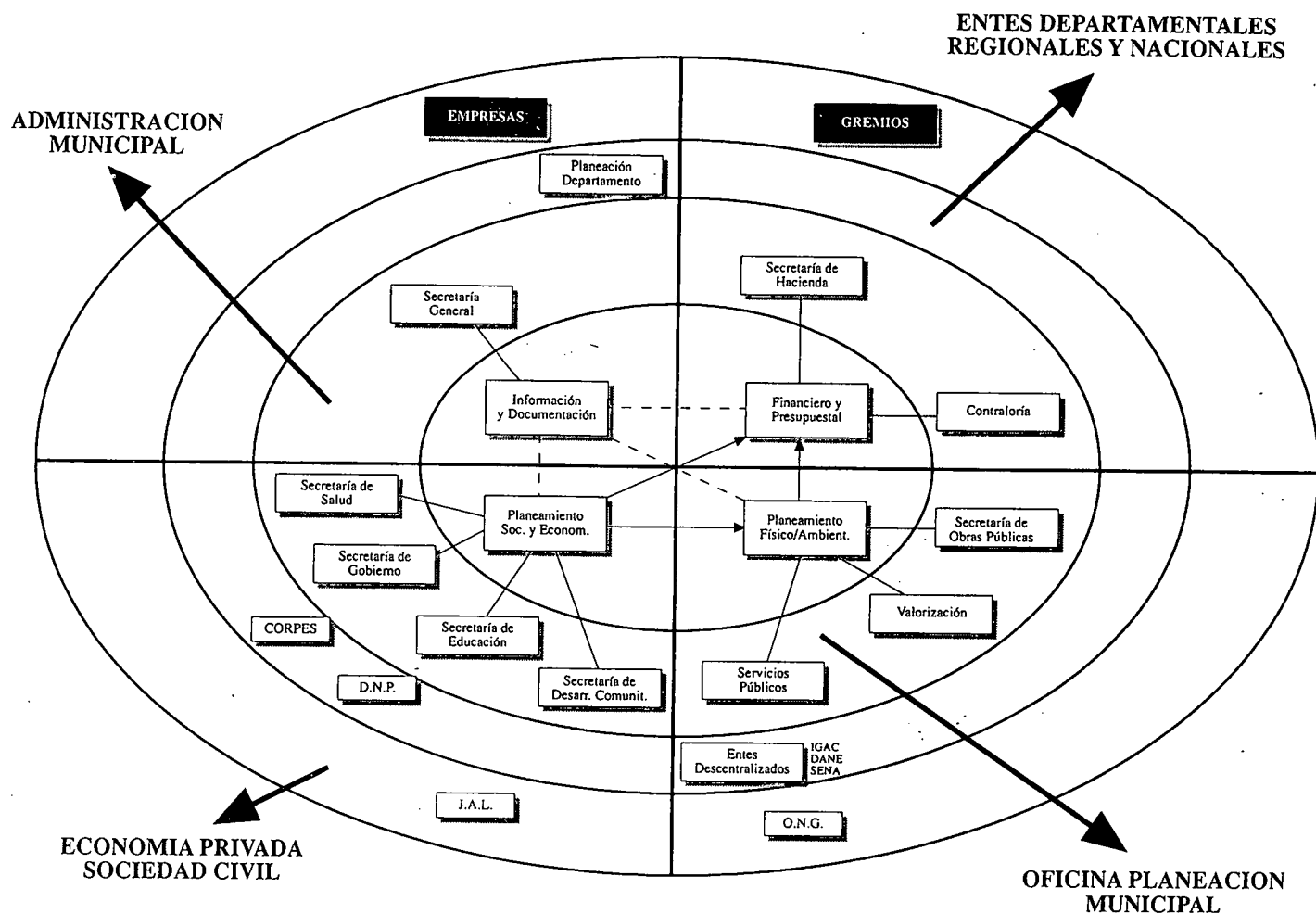
administración sobre el grado de avance de los proyectos.

Las áreas funcionales de la planeación local

Los productos que se esperan del Sistema de Planeación Municipal (S.P.M.), deben ser el resultado de procesos sinérgicos, o sea que requieren la cooperación funcional de los diferentes órganos y sectores que componen la estructura.

FUNCION PUBLICA

DIMENSION SISTEMICA DE LA PLANEACION LOCAL



El análisis de las características de los productos que se le exigen al sistema municipal de planificación, así como la observación de muchos casos de desarrollo municipal en los que éste consultor ha intervenido, llevan a definir cuatro áreas básicas dentro de las cuales caben todas las variables y aspectos temáticos relacionados con la planeación municipal.

- Área de planeamiento social y económico.

- Área de planeamiento físico, territorial y ambiental.
- Área de planeamiento financiero y presupuestal.
- Área de información y documentación.

Cada una de las cuatro áreas básicas debe convertirse en el eje dinamizador del subsistema de planeamiento correspondiente, el cual cubre diferentes espacios o esferas de articulación.

Dimensión Sistémica

El sistema integral de planificación municipal es el conjunto de instancias o unidades planificadoras presentes en la vida del municipio, representadas en los entes o instituciones correspondientes a responsabilidades político-territoriales a nivel municipal, departamental, regional y nacional. Estas instancias se interrelacionan a través de diferentes componentes de la planeación y en los espacios de articulación.

Según su objetivo **Las Beneficencias forman parte del Sistema Nacional de Salud**

Departamento Administrativo de la Función Pública*

Se consulta si a los empleados de la Beneficencia de Cundinamarca les es aplicable la Ley 27 de 1992, y, por lo tanto, pueden solicitar la inscripción extraordinaria de que trata el artículo 22 de ésta, o, si por el contrario, se rigen por las normas propias del Sistema Nacional de Salud. Para conceptuar se considera:

Las beneficencias son entidades de utilidad común creadas para prestar asistencia pública a quienes, careciendo de medios de subsistencia, se encuentran incapacitados física y económicamente para subsistir por sí mismos. De tal manera que a través de estas instituciones, bien constituidas como juntas o bien como establecimientos públicos, el Estado cumple una función social, dando así cumplimiento a claros mandatos constitucionales.

Es así como la Ley 93 de 1938, al establecer la vigilancia sobre las instituciones de utilidad común, señaló en su artículo 60. que las Juntas de Beneficencia o de Lotería, Cruz Roja y demás entidades que desarrollen actividades encaminadas a la asistencia social, estarán bajo la inspección y vigilancia del Gobierno.

Bajo esta vigilancia, las beneficencias recaudan y administran fondos destinados única y exclusivamente a prestar asistencia pública.

En relación con la asistencia pública, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de agosto 21 de 1975, con ponencia del magistrado doctor Eustorgio Sarria, expresó:

«El artículo 19 de la Constitución Política (1886) establece:

DOCTRINA

a) Que la asistencia pública es función del Estado; b) que se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirlo de otras personas, estén físicamente incapacitados para trabajar, y c) que la ley determinará la forma como se preste la asistencia y los casos en que deba darla directamente el Estado.

Así, la «asistencia pública» es actividad relacionada con el servicio público de salud, que promueve y organiza el Estado para obtener el bienestar individual, familiar y colectivo, mediante la prevención de la enfermedad, la promoción y recuperación de la salud. Persigue garantizar a vastos núcleos sociales una atención y una seguridad para que las personas cumplan satisfactoriamente y decorosamente su ciclo vital» (Se subraya).

Conforme con lo anterior, las Beneficencias, al encaminar sus objetivos a la prestación de asistencia pública a quienes carecen de medios de subsistencia, están realizando una actividad que se relaciona con el servicio público de la salud.

Ahora bien, el Congreso de la República expidió la Ley 10 de 1990, por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud, señalando en su artículo 4o. que, «para los efectos de la presente ley, se entiende que el Sistema de Salud comprende los procesos de fomento, prevención, tratamiento y rehabilitación; que en él intervienen diversos factores, tales como los de orden biológico, ambiental, de comportamiento y de atención, propiamente dicha y que de él forman parte, tanto el conjunto de entidades públicas y privadas del sector salud, como también en lo pertinente, las entidades de otros sectores que inciden en los factores de riesgo para la salud.

Pertenecen al sistema de salud y, por consiguiente, están sometidas a las normas científicas para el control de los factores de riesgo para la salud que dicte el Ministerio de Salud, las organizaciones locales y seccionales de salud que autónomamente establezcan

**“la «asistencia
pública»
es actividad
relacionada con el
servicio público
de salud”**

los municipios, el Distrito Especial de Bogotá, el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena, las áreas Metropolitanas y los Departamentos, Intendencias y Comisarías, según el caso, así, como las entidades privadas de salud y, en general, todas las entidades públicas y privadas de otros sectores, en los aspectos que se relacionen directa o indirectamente, con el Sistema de Salud. Las normas administrativas del Sistema de Salud, serán solamente obligatorias para las entidades del Subsector oficial de salud, pero, podrán ser convencionalmente adoptadas por las entidades privadas, en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 23 de esta ley. A las entidades de

seguridad y previsión social y a las del subsidio familiar se les respetará sus objetivos, régimen legal, sistema de financiación y autonomía administrativa». (Se subraya).

Para entender los alcances que la Ley 10 de 1990 dio a lo que debe entenderse por «Sistema de Salud», es necesario darle precisión a las expresiones «procesos de fomento», de «prevención», de «tratamiento» y de «rehabilitación», referidos a la salud.

El fomento de la salud implica el proceso adelantado por las entidades públicas o privadas que directa o indirectamente prestan servicios de salud, tendientes a promover y a facilitar el desarrollo de programas que posibiliten el mejoramiento de las condiciones de salud de los habitantes del país, permitiendo el aprovechamiento de los recursos existentes de una manera completa y lógica para lograr la eficiencia y elevar el nivel de vida de la población.

A través del proceso de prevención, las entidades comprometidas con la prestación de servicios de salud, desarrollan programas tendientes a la adopción de medidas de seguridad, con el objeto de precaver los riesgos que se pueden llegar a presentar en términos de la salud, a través de campañas de concientización dirigidas a la comunidad, así como de la realización de estudios encaminados al conocimiento de los problemas que se puedan llegar a presentar en determinados sectores, a fin de evitarlos.

Mediante el proceso de tratamiento, se facilita la aplicación de los conocimientos científicos y de métodos que permitan remediar las deficiencias que se presentan en la salud de los colombianos, ciñéndose para ello a normas científicas determinadas previamente por el Estado y por la Organización Mundial de la Salud.

Finalmente, y a través del proceso de rehabilitación, se procura la readaptación al medio social, de aquellas personas que de una u otra forma padecen limitaciones, tanto físicas como mentales, y que requieren de una atención especializada y oportuna para integrarse nuevamente a la comunidad.

Al concebir el legislador el Sistema de Salud como un compendio de estos procesos, en los que intervienen factores de orden biológico, ambiental, de comportamiento y de atención, colocó bajo su órbita a todas aquellas entidades tanto públicas como privadas, que directa o indirectamente, involucran en sus actividades los procesos mencionados, dirigidos a la prestación de un mejor servicio en el campo de la salud.

De igual manera, la ley 10 de 1990, en su artículo 50., señaló expresamente que el sector salud está integrado por el subsector oficial y por el subsector privado.

El subsector oficial, para el cual son de obligatorio cumplimiento las normas administrativas del Sistema de Salud, está conformado por todas las entidades públicas

que dirijan o presten servicios de salud, entre ellas, las entidades descentralizadas directas o indirectas, del orden departamental, municipal, distrital o metropolitano, o a las asociaciones de municipios.

Cabe ahora precisar si la Beneficencia de Cundinamarca, como establecimiento público del orden departamental que es, pertenece a una de las entidades comprendidas dentro del subsector oficial del Sistema de Salud.

Al respecto, encontramos que el Acuerdo No. 0058 de diciembre 9 de 1986, a través del cual se adoptan los estatutos de la Beneficencia de Cundinamarca, señaló en su artículo 30. que su función institucional es la de «dar asistencia pública a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla de otras personas, están física y económicamente incapacitados».

Igualmente, en el artículo 50., al determinar los objetivos de la Beneficencia, encontramos el de, «prestar el servicio de asistencia social a las personas que están incapacitadas para subsistir por su propia cuenta, o a quienes estando en condiciones de subsistir se hallen en peligro moral o social, tales como la orfandad o el abandono total, plenamente comprobado».

La Beneficencia de Cundinamarca presta asistencia pública a niños, ancianos y enfermos mentales que carecen de recursos para subsistir, a través de centros especializados entre los cuales se encuentran orfanatos, ancianatos y hospitales para enfermos mentales, tales como la Colonia Alberto Nieto Cano, el Instituto Campestre de Sibaté, el Hogar María Helena, el Hospital Neuropsiquiátrico Julio Manrique, el Refugio José Joaquín Vargas, el Albergue la Colonia y la Consulta Externa, entre otros, los cuales forman parte de la Beneficencia, según se establece en el artículo 70. de sus estatutos.

Los servicios de asistencia pública que ofrece la Beneficencia de Cundinamarca en estos centros, necesariamente están relacionados con actividades propias del sector de la salud, de tal manera que para la consecución de los fines para los cuales se creó como establecimiento público, es decir, para prestar una atención integral a quienes la necesitan por care-




DOCTRINA

cer de recursos propios, debe involucrar aquellos procesos de fomento, de prevención, de tratamiento y de rehabilitación que señala la ley 10 de 1990 como integrantes del Sistema de Salud.

Teniendo en cuenta que la Beneficencia de Cundinamarca es un establecimiento público del orden departamental que presta asistencia pública y, por consiguiente, servicios de salud, en forma indirecta a través de sus centros asistenciales, forma parte del Sector Salud, específicamente del Subsector Oficial, y por lo tanto pertenece al Sistema Nacional de Salud.


Al pertenecer al Sistema Nacional de Salud, formando parte del subsector oficial, por disposición de la ley 10 de 1990, le son obligatorias las normas administrativas propias del Sistema de Salud, entre ellas, las que se relacionan con el régimen de carrera administrativa señalado en el artículo 27 de la citada ley.

En este orden de ideas, y en relación con el caso consultado, se considera que los empleados que prestan sus servicios en la Beneficencia de Cundinamarca están regidos en su relación laboral por las normas administrativas propias del Sistema Nacional de Salud, contenidas en la ley 10 de 1990 y sus normas complementarias, y, por lo tanto, no procede para éstos la inscripción extraordinaria en la carrera administrativa consagrada en el artículo 22 de la ley 27 de 1992, pero sí la contenida en los artículos 5o. y 6o. de la ley 61 de 1987, en los términos allí previstos conforme con lo dispuesto en el artículo 27 de la ley 10 de 1990.»

*(Concepto del 10 de agosto de 1993. Dirección del Departamento Administrativo de la Función Pública) 

Normas aplicables a los empleados territoriales del subsector oficial del sector salud, en materia de administración de personal

Consejo de Estado*

 El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, doctor Carlos Humberto Isaza Rodríguez, formula a la Sala la consulta que está concebida en los siguientes términos textuales:

El Decreto Ley 964 de 1975, reglamentado por el Decreto 1468 de 1979, establece el estatuto de administración de personal del sistema nacional de salud.

En su artículo 1o., al definir su campo de aplicación, prescribe:

«Artículo 1o. El presente decreto regula la administración de personal de los organismos de dirección del sistema nacional de salud, de las entidades creadas o autorizada su creación, por ley de la República, ordenanza departamental, acuerdo municipal, intendencial, comisarial o distrital, que presta servicios de salud, inclusive los de la seguridad social y de las dependencias de otras entidades del sector público que prestan servicios de atención médica.

Se exceptúan las dependencias del Ministerio de Defensa Nacional que presten servicios de atención médica».

Por su parte, el artículo 5 de la Ley 10 de 1990, por la cual se reorganiza el sistema nacional de salud, integra el sector salud así:

- a. El subsector oficial, al cual pertenecen todas las entidades públicas que dirijan o presten servicios de salud y, específicamente las entidades descentralizadas directas o indirectas del orden nacional;
- b. Las entidades descentralizadas directas o indirectas, del orden departamental, municipal, distrital o metropolitano o las asociaciones de municipios;
- c. Las dependencias directas de la Nación o de las entidades territoriales, entre otros.

El artículo 27 de la citada Ley 10 de 1990 titulado «Régimen de Carrera Administrativa» establece que «a los empleos de carrera administrativa de la Nación, de las entidades territoriales y de las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo, para la organización, administración y prestación de los servicios de salud, se aplicará el régimen previsto en la Ley 61 de

1987 y en el Decreto 694 de 1975, incluídas las normas sobre calificación de servicios, en cuanto sea compatible con dicha ley y con lo previsto en la presente».

A su vez, el artículo 52 *ibídem* al establecer la vigencia de la Ley 10, reza textualmente: «La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación. Deroga expresamente los decretos extraordinarios 350, 356 y 526 de 1975 y todas las disposiciones legales que sean contrarias. Reforma, en lo pertinente a las disposiciones legales sobre el situado fiscal. El decreto extraordinario 694 de 1975 queda igualmente modificado, por cuanto sus disposiciones se aplicarán al Ministerio de Salud y a las entidades descentralizadas del orden nacional que prestan servicios de salud, excepto las adscritas al Ministerio de Defensa, y sus normas referentes a la carrera administrativa se continuarán aplicando en los términos del artículo 27 de esta ley».

De la lectura de esta última disposición transcrita se concluye que los empleados del subsector oficial del sector salud del orden territorial, tanto de libre nombramiento y remoción como de carrera administrativa, carecen de régimen de administración de personal que regule aspectos distintos de los de carrera administrativa y calificación de servicios, tales como situaciones administrativas, causales de retiro del servicio, entre otros».

Ante esta situación, se consulta por este Departamento, si para esos efectos les serían aplicables las disposiciones que regulan la

administración del personal civil al servicio del Estado, contenidas en los Decretos-Leyes 2400 y 3074 de 1968, el Decreto Reglamentario 1950 de 1973 y la Ley 27 de 1992.

La Sala considera y responde:

I. El Servicio Nacional de Salud: Estatuto de personal y carrera administrativa.

Con el fin de establecer un régimen de administración de personal, uniforme, flexible y adaptable a las características propias de los organismos, instituciones, entidades y agencias que conforman el Servicio Nacional de Salud, en sus diferentes niveles, el Gobierno, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 9a. de 1973 y mediante el Decreto 694 de 1975 (abril 14), expidió el Estatuto de Personal para el Sistema Nacional de Salud, con excepción de las dependencias del Ministerio de Defensa Nacional que prestan servicios de atención médica.

Obviamente, el Estatuto reguló asuntos tales como el ingreso al servicio, los derechos, deberes y prohibiciones de los funcionarios al servicio del Sistema Nacional de Salud, el régimen disciplinario, las situaciones administrativas, la calificación de servicios, las promociones y traslados, el retiro del servicio.

El mencionado decreto también estableció la carrera administrativa para los organismos de dirección del Servicio Nacio-

nal de Salud, así como para las entidades creadas, o autorizada su creación, por ley de la República, ordenanza departamental, acuerdo municipal, intendencial, comisarial o distrital, que prestan servicios de salud, inclusive los de la seguridad social, y para las dependencias de otras entidades del sector público que prestan servicios de atención médica. Solamente exceptuó las dependencias del Ministerio de Defensa Nacional que prestan servicios de esta última naturaleza.

Como complemento, el decreto dispuso que la dirección de la carrera administrativa y el escalafonamiento de los funcionarios en la misma corresponde al Departamento Administrativo del Servicio Civil (hoy Departamento Administrativo de la Función Pública); la implantación y control conjuntamente a éste y el Ministerio de Salud, y la ejecución de las normas sobre esta materia a los organismos y entidades del Servicio Nacional de Salud. (Título décimo segundo, arts. 89 a 95).

II. Variaciones introducidas por la Ley 10 de 1990.

El Congreso de Colombia, por medio de la Ley 10 de 1990 (enero 10), reorganizó el Servicio Nacional de Salud.

En relación con los **empleos de carrera administrativa** de la Nación, de las entidades territoriales y de las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo, para la organización, administración y prestación de los **servicios de salud**, la ley citada determinó con precisión que el régimen aplicable sería el contenido en el Decreto-Ley 694 de 1975, incluídas las normas sobre calificación de servicios, siempre que fuese compatible con la Ley 61 de 1987 «y con lo previsto en la presente». (*Ibídem*, art. 27).

Así mismo, en su último artículo -el 52-, en el cual reguló lo relativo a su vigencia y la derogación de normas preexistentes, la ley en referencia preceptuó que el Decreto Extraordinario 694 de 1975 quedaba modificado, por cuanto sus disposiciones se aplicarán al Ministerio de Salud y a las entidades descentralizadas del **orden nacional** que

De esa manera, el Decreto-Ley 694 de 1975, perdió su carácter regulador de todo el sistema sobre administración de personal en el subsector oficial del Sector Salud

DOCTRINA

prestan servicios de salud, excepto las adscritas al Ministerio de Defensa. Expresamente determinó, además, que las normas de dicho decreto, referentes a la carrera administrativa, «se continuarán aplicando en los términos del artículo 27 de esta Ley».

De esa manera, el Decreto-Ley 694 de 1975, perdió su carácter regulador de todo el sistema sobre administración de personal en el subsector oficial del Sector Salud. Efectivamente, a partir de la fecha de vigencia de aquella norma, sus disposiciones dejaron de regir en dicho subsector para el nivel territorial, que hoy en día comprende los departamentos, distritos y municipios. Tal es la consecuencia lógica que se desprende del mandato expreso del art. 52 de la Ley 10 de 1990, que limitó la cobertura del decreto ya citado, haciéndolo aplicable únicamente al Ministerio de Salud y a las entidades descentralizadas del orden nacional que prestan servicios de salud. Empero, no ocurrió lo mismo en relación con la carrera administrativa, la cual mantuvo sus efectos generales, de conformidad con la clara intención del legislador, expresada en el art. 27, ibídem.

Por lo demás, la ley en referencia distinguió en el Sector Salud a los dos subsectores que lo integran, a saber:

1. El subsector oficial, al cual pertenecen todas las entidades públicas que dirijan o presten servicios de salud. Y,
2. El subsector privado, conformado por todas las entidades o personas privadas que presten servicios de salud. (Ibídem, art. 50.).

III. La administración de personal y la carrera administrativa según la Ley 27 de 1992

La Ley 27 de 1992 (diciembre 23) fue dictada por el Congreso de la República con el propósito de dar desarrollo al art. 125 de la Constitución Política, que enuncia el principio según el cual «Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de tra-

Empero, para el nivel territorial y a falta de un sistema específico de administración de personal, a sus empleados resulta procedente aplicarles las disposiciones generales contenidas en los Decretos-Leyes 2400 y 3074 de 1968, en el Decreto 1950 de 1973 -reglamentario de aquellos- y en la Ley 27 de 1992

bajadores oficiales y los demás que determine la ley», y expedir normas sobre administración de personal al servicio del Estado.

Dicha ley dispone en su artículo 20., respecto del régimen de administración de personal civil que presta sus servicios en la Rama Ejecutiva, que su regulación está contenida en las siguientes disposiciones:

... Los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968, la Ley 13 de 1984 y la Ley 61 de 1987, sus decretos reglamentarios y las normas que las modifiquen o adicionen.


Agrega el art. 20. mencionado, que tales disposiciones son aplicables a los empleados del Estado que prestan sus servicios en las entidades u organismos de los niveles nacional, departamental, municipal y sus institutos descentralizados, en las asambleas departamentales, en los concejos municipales y distritales y en las juntas administradoras locales, excepto las unidades de apoyo que requieren los diputados y concejales. Igualmente son aplicables a los distritos, diferentes al Distrito Capital, por cuanto en Bogotá rigen las disposiciones contenidas en el Acuerdo 12 de 1987, expedido por su Concejo Distrital, y las normas reglamentarias del mismo, «en todo aquello que esta ley no modifique o regule expresamente».

Del mismo modo y por prescripción de la citada ley (art. 20. inciso tercero), las entidades y sectores del Estado con **carre-ras especiales o sistemas específicos de administración de personal**, continuarán rigiéndose por las normas vigentes para ellos consagradas en la Constitución y la ley.

IV. Conclusiones.

La carrera administrativa en los diversos niveles del Servicio Nacional de Salud, subsector oficial, se rige hoy en día por las disposiciones contenidas en el Decreto-Ley 694 de 1975, con las precisiones y modificaciones que traen la Ley 61 de 1987 «por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones» y la Ley 10 de 1990, de conformidad con lo dispuesto en el art. 27 de esta última norma legal.

En cuanto a la administración de personal en el subsector oficial del Sector Salud, en el **orden nacional** (Ministerio de Salud y entidades descentralizadas que prestan servicios de salud, excepto las adscritas al Ministerio de Defensa), el régimen aplicable es el dispuesto en el Decreto-Ley 694 de 1975 con las precisiones y modificaciones introducidas por la Ley 10 de 1990. Empero, para el **nivel territorial** y a falta de un sistema específico de administración de personal (por cuanto el existente perdió vigencia de conformidad con lo dispuesto por el art. 52 de la Ley 10 de 1990), a sus empleados resulta procedente aplicarles las disposiciones generales contenidas en los Decretos-Leyes 2400 y 3074 de 1968, en el Decreto 1950 de 1973 -reglamentario de aquellos- y en la Ley 27 de 1992.»

*(Concepto del 21 de mayo de 1993. Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Consejero Ponente: Dr. Javier Henao Hidrón. Rad. No. 512) 

La Comisión Nacional del Servicio Civil tiene competencia para adelantar investigaciones disciplinarias

Consejo de Estado*

Se absuelve la consulta que el señor Director del Departamento Administrativo de la Función Pública formula a la Sala en los siguientes términos textuales:

«1. ¿Si en cumplimiento de las funciones asignadas a la Comisión Nacional del Servicio Civil, por los literales a) y e) del artículo 14 de la Ley 27 de 1992, y con el objeto de solicitar a la autoridad competente la imposición de las sanciones a que haya lugar, le correspondería adelantar los respectivos procesos disciplinarios contra las autoridades que infrinjan las normas sobre carrera administrativa, incluyendo a las señaladas en los artículos 15 y 31 de la Ley 4a. de 1990?

2. Por el contrario, la competencia para investigar disciplinariamente las infracciones a las normas sobre carrera administrativa es privativa de la Procuraduría General de la Nación, caso en cual ¿le correspondería solamente a la Comisión Nacional del Servicio Civil el adelantamiento de las diligencias preliminares correspondientes, a fin de verificar la ocurrencia de los hechos y la identificación de los presuntos infractores?».

La Sala considera:

1. El artículo 12 de la Ley 27 de 1992 creó la Comisión Nacional de Servicio Civil y el artículo 14 de la misma prescribe sus funciones, entre las cuales se cuenta la de «vigilar el cumplimiento de las normas de carrera de los empleados a nivel nacional y territorial» y, «en caso de infracción de las mismas, solicitar a la autoridad competente la imposición de las sanciones de multa, suspensión o destitución a los infractores», como también la facultad de «vigilar que los nombramientos provisionales no excedan el término legal» y, «en caso de infracción, solicitar a la autoridad competente la imposición de las sanciones de multa, suspensión o destitución a los infractores» (letras a) y e)).

2. Estos poderes disciplinarios de la Comisión Nacional del Servicio Civil constituyen el cumplimiento necesario de las demás funciones que le atribuye la ley, como organismo encargado de poner en plena vigencia «la carrera de los empleados del Estado con excepción de aquellos que tengan carácter especial» (artículo 14 de la Ley 27 de 1992). Se trata de facultades específicas, de vigilancia, investigación y sanción, para impedir el incumplimiento del estatuto

de la carrera y la prolongación de los empleados provisionales extralimitando el término legal, a fin de lograr que no se haga negatoria y tenga, por el contrario, pronta y plena efectividad. El espíritu del artículo 21 transitorio de la Constitución consiste en hacer que se cumpla el principio de carrera, varias veces prescrito por el constituyente y otras tantas incumplido o sólo parcialmente realizado.

3. El reglamento debe determinar el procedimiento para que la Comisión Nacional del Servicio Civil efectúe las investigaciones disciplinarias que el artículo 14, letras a) y e), de la Ley 27 de 1992 le atribuye y para proferir la correspondiente decisión, con observancia del principio del debido proceso, prescrito por el artículo 29 de la Constitución.

4. Sin embargo, las facultades que el artículo 14, letras a) y e), de la Ley 27 de 1992 otorga a la Comisión Nacional del Servicio Civil no se oponen a las funciones disciplinarias del Ministerio Público. En efecto:

El artículo 15, letra a), de la Ley 4a. de 1990 atribuye a las procuradurías delegadas primera, segunda y tercera para la vigilancia administrativa conocer, en primera instancia, de los procesos disciplinarios que se adelantan contra el Contralor General de la

DOCTRINA

República y el Contralor General Auxiliar, los jefes de departamentos administrativos, los rectores o gerentes de las entidades u organismos descentralizados del orden nacional y los miembros de sus juntas o consejos directivos, los agentes diplomáticos y consulares, el Registrador Nacional del Estado Civil, los viceministros, el Tesorero General de la República, los gobernadores y contralores departamentales, el Alcalde Mayor de Bogotá y los secretarios generales de ministerios. Además el artículo 31, letra c) de la Ley 4a. de 1990 faculta a las procuradurías departamentales para «conocer, en primera instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los directores seccionales del Departamento Administrativo de Seguridad, secretarios de departamentos de las gobernaciones, jefes de departamentos administrativos, los rectores, directores o gerentes de las entidades de organismos descentralizados del orden departamental y los miembros de sus juntas o consejos directivos, funcionarios y empleados públicos del orden departamental, alcaldes y tesoreros municipales y contra quienes sin tener el carácter de empleados ejerzan funciones públicas en el orden departamental...»

Las transcritas facultades disciplinarias de los mencionados funcionarios, como las demás que la Ley 4a. de 1990 atribuye a los mismos o a otros empleados o dependencias de la Procuraduría General de la Nación, se deben ejercer sin perjuicio de las que el artículo 14, letras a) y e), de la Ley 27 de 1992 atribuye a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

5. Además, el artículo 277, número 6, de la Constitución atribuye al Procurador General de la Nación, directamente o por medio de sus delegados o agentes, entre otras funciones, «ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive las de elección popular; **ejercer preferentemente el poder disciplinario**; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley» (la Sala subraya).

“...Las facultades disciplinarias de la Comisión Nacional del Servicio Civil coexisten con las de la Procuraduría General de la Nación”

La transcrita disposición prescribe el **carácter preferente** o prevaleciente de las investigaciones disciplinarias que la Procuraduría General de la Nación adelante, respecto de las que asuman otros órganos o funcionarios, en ejercicio de su respectiva competencia. El artículo 11 de la Ley 13 de 1984, relativa al régimen disciplinario de los empleados administrativos, contempla el mismo principio y establece el fuero de atracción en cuanto prescribe que «en cualquier momento la Procuraduría General de la Nación podrá iniciar o asumir una investigación disciplinaria, caso en el cual la entidad deberá suspender las diligencias que estuviere adelantado y pondrá a disposición de la Procuraduría todos los documentos que sean pertinentes», sin perjuicio que pueda disponer, conforme a lo prescrito por el artículo 21 ibídem, la suspensión provisional del inculcado.

6. Estos principios son aplicables a las facultades disciplinarias de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

En consecuencia, las funciones disciplinarias del Ministerio Público y de la Co-

misión Nacional del Servicio Civil coexisten. Sin embargo, las investigaciones disciplinarias que la Procuraduría General de la Nación adelante, sobre los hechos a que se refiere el artículo 14, letras a) y e), de la Ley 27 de 1992, tienen carácter prevaleciente e implican, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 13 de 1984, fuero de atracción, en la forma antes explicada.

Con fundamento en lo expuesto la Sala responde:

1. El artículo 14, letras a) y e), de la Ley 27 de 1992 atribuye facultades disciplinarias especiales a la Comisión Nacional del Servicio Civil para hacer efectiva la carrera de los servidores públicos que estén sometida a su dirección, vigilancia y control.

2. Las facultades disciplinarias especiales de la Comisión Nacional del Servicio Civil implican que le corresponde adelantar y definir las investigaciones disciplinarias mediante acto que exonere de responsabilidad al inculcado o disponga que se lo sancione con multa, suspensión o destitución.

3. El reglamento del artículo 14, letras a) y e), de la Ley 27 de 1992 debe prescribir el procedimiento que la Comisión Nacional del Servicio Civil debe observar, con garantía del principio del debido proceso, prescrito por la Constitución.

4. Las facultades disciplinarias de la Comisión Nacional del Servicio Civil coexisten con las de la Procuraduría General de la Nación. Pero las investigaciones disciplinarias que adelante esta entidad, sobre los hechos a que se refieren el artículo 14, letras a) y e), de la Ley 27 de 1992, tienen carácter prevaleciente sobre las que realice la Comisión Nacional del Servicio Civil y fuero de atracción, en la forma indicada».

* (Concepto del 1o. de julio de 1993. Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Consejero Ponente: Dr. Humberto Mora Osejo. Rad. 521).

EL SENA

carece de sistema específico de administración de personal

Comisión Nacional del Servicio Civil*

Se solicita a la Comisión Nacional del Servicio Civil, emitir concepto en relación con los actos administrativos expedidos por la Dirección del SENA donde se suprimieron las subcomisiones de personal en las regionales, conformándose la Comisión de Personal de que trata el artículo 24 de la Ley 27 de 1992. Se conceptuó:

«En principio, debemos decir que la Ley 27 de 1992 «por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Nacional, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones» estableció, en su artículo 2o., que las disposiciones que regulan el régimen de administración del personal civil que presta sus servicios en la Rama Ejecutiva, contenidas en los decretos leyes 400 y 3074 de 1968, la Ley 13 de 1984 y la Ley 1 de 1987, sus decretos reglamentarios y las normas que los modifiquen o adicionen son aplicables, entre otros, a los empleados del Estado que prestan sus servicios en las entidades u organismos del nivel nacional.

Aquellos servidores de las entidades y sectores con carreras especiales o sistemas específicos de administración de personal, al

tenor de lo dispuesto en el inciso 3o. del citado artículo, continuarán rigiéndose por las normas vigentes para éstos consagradas en la Constitución y en la Ley.

El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, creado por el Decreto Ley 118 de 1957, es un establecimiento público con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio del Trabajo, encargado de cumplir la política social del Gobierno en el ámbito de la promoción y de la formación profesional de los recursos humanos del país, según lo señaló el Decreto 3123 del 26 de diciembre de 1968 y lo ratificó el Decreto 2149 de 1992.

Se pretende, ahora, analizar la vigencia del Decreto Ejecutivo 2464 de 1970, contenido del estatuto de personal del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, frente al Decreto Reglamentario 1950 de 1973, la Ley 61 de 1987, la Ley 27 de 1992 y sus normas complementarias.

El Decreto Ejecutivo 2464 de 1970 fue dictado por el Gobierno Nacional, en virtud de lo establecido por el artículo 38 del Decreto Extraordinario 3130 de 1968, artículo que fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 13 de diciembre de 1972.

No obstante esta declaratoria, el Consejo de Estado, en concepto del 18 de febrero de 1983, señaló que «el Decreto Ejecutivo 2464 de 1970, tal como se afirma en la parte motiva de la consulta, no ha sido objeto de ninguna de las mencionadas declaraciones, y, por lo tanto, **debe concluirse en que mientras rigió**, estuvo amparado por la mencionada presunción...» (Se subraya).

Con posterioridad a la declaratoria de inexecutable del artículo 38 del Decreto 3130 de 1968, al amparo del cual se expidió el Decreto Ejecutivo 2464 de 1970, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Reglamentario 1950 de 1973, a través del cual se regula la administración del personal civil que presta sus servicios en empleos de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Este Decreto 1950, en concepto del Consejo de Estado, de fecha 24 de junio de 1985, subrogó las normas administrativas que antes de su vigencia contemplaban las materias que aquel reglamenta. Al respecto expresó:

«Además, según el artículo 1o. del Decreto 1950 de 1973, este estatuto «regula la administración del personal civil que presta sus servicios en empleos de la rama ejecutiva del poder público, en lo nacional, con

DOCTRINA

excepción del personal del ramo de la defensa...» **Por consiguiente, por ser posterior, especial y de superior jerarquía, el Decreto 1950 de 1973 subrogó las normas administrativas que antes de su vigencia contemplaban las materias que reglamenta, como el procedimiento disciplinario que estaban comprendidas en estatutos de establecimientos públicos y de empresas industriales y comerciales del Estado, entre los cuales se cuenta el del Servicio Nacional de Aprendizaje, aprobado por Decreto Ejecutivo 2464 de 1970.** (Se subraya).

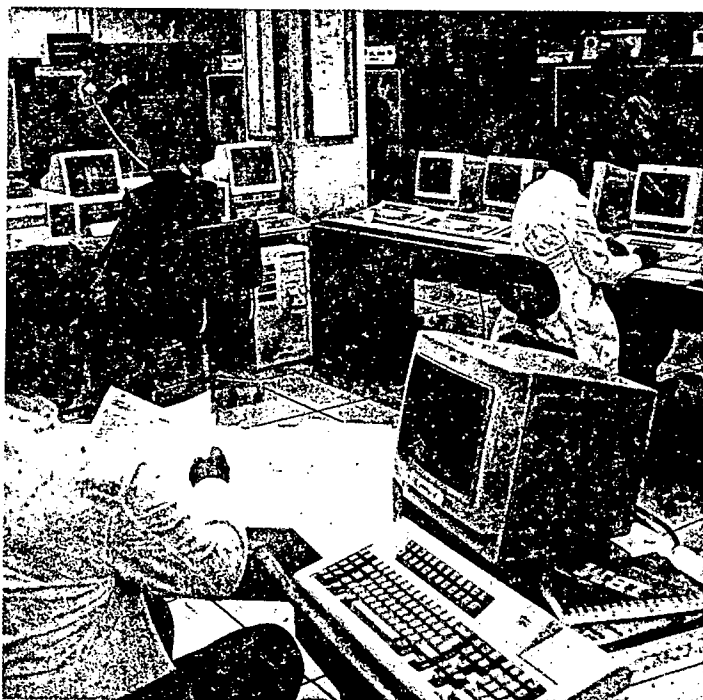
A pesar de la presunción de legalidad que cobijaba al Decreto Ejecutivo No. 2464 de 1970, éste fue subrogado por el Decreto reglamentario No. 1950 de 1973, en todos los aspectos que regula, tales como el carácter o naturaleza de los empleos, la creación y supresión de empleos, la remuneración de los empleos, el ingreso del personal al servicio, la provisión de los empleos, el régimen disciplinario, las situaciones administrativas, la carrera administrativa, las causales de retiro del servicio, la capacitación y lo relativo a la comisión de personal.

El 30 de diciembre de 1987, el Congreso expidió la Ley 61, por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones. Esta Ley hizo una nueva clasificación de los empleos y reguló lo atinente a los nombramientos provisionales, el término de su duración y la prórroga del mismo, la declaratoria de insubsistencia por obtener el empleo escalafonado dos calificaciones no satisfactorias; de igual manera, estableció dos nuevas causales de pérdida de los derechos de carrera.

En relación con el alcance y la cobertura de esta Ley, el Consejo de Estado, en respuesta a la consulta formulada por este Departamento, respecto de los estatutos de

personal que algunos establecimientos públicos expidieron con aprobación del Gobierno Nacional antes de haber sido declarado inexecutable el artículo 38 del Decreto 3130 de 1968, entre ellos el del SENA, expresó, en concepto de septiembre 8 de 1988, lo siguiente:

«Al punto 3. En su artículo 12, la Ley 61 de 1987 dispone que ella «modifica y adiciona los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968 y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial, el artículo 22 de la Ley 13 de 1984».



Precisamente por estar dictada con la finalidad primordial de expedir normas sobre la carrera administrativa, la Ley 61 de 1987 modifica y adiciona los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968, que son los básicos sobre la materia y los dictados inicialmente para dar cumplimiento al mandato constitucional proveniente del Plebiscito de 1957, artículo 50., según el cual todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regu-

lar las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido.

Pero derogó también «las disposiciones que le sean contrarias», dado su carácter general y el cubrimiento en la materia sobre que versa, del ámbito de la administración nacional (administración central y descentralizada).

Siendo ello así, puede deducirse que los **regímenes especiales** de carrera administrativa establecidos en normas con categoría de Ley, por ejemplo, para la Empresa

Nacional de Telecomunicaciones (Decreto Ley 2200 de 1987), el Sistema Nacional de Salud (Decreto Extraordinario 694 de 1975) y la Registraduría Nacional del Estado Civil (Decreto Extraordinario 3492 de 1986), fueron modificados por la Ley 61 de 1987, particularmente en aspectos tales como la clasificación de los empleos de libre nombramiento y remoción y la declaratoria de insubsistencia por haber obtenido el funcionario dos calificaciones de servicio no satisfactorias en el mismo año calendario.

Al punto 4.- En las entidades para las cuales la Ley ha expedido regímenes especiales de carrera administrativa, debe considerarse que son empleados de libre nombramiento y remoción los mencionados en las respectivas normas, con la adición de los señalados en el

artículo 10. de la Ley 61 de 1987.

Al punto 5.- Ciertamente la Ley 61 de 1987 modificó, en lo pertinente, los estatutos de personal aprobados por Decreto ejecutivo durante la vigencia del artículo 38 de Decreto 3130 de 1968, declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia mediante la sentencia del 30 de septiembre de 1973". (Sic).

Posteriormente el Congreso expidió la Ley 27 de 1992, por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones en materia de ad-

ministración de personal. Esta Ley modifica, en los aspectos allí contemplados, el Decreto Reglamentario 1950 de 1973, la Ley 61 de 1987 y las disposiciones que le eran contrarias:

Las anteriores consideraciones permiten concluir que desde la expedición del Decreto 1950 -24 de septiembre de 1973-, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, en todos aquellos aspectos regulados por esta norma, dejó de regirse por el Decreto Ejecutivo 2464 de 1970. Por lo tanto, las normas modificatorias y complementarias de este Decreto -1950 de 1973-, incluidas las Leyes 61 de 1987, 27 de 1992, los Decretos Leyes 1221 y 1222 de 1993 y el Decreto Reglamentario 1223 del mismo año, son las aplicables en materia de administración de personal para los empleados públicos que prestan sus servicios en esa entidad.

De acuerdo con lo anterior, igualmente se concluye, en relación con la Comisión de Personal, que ésta deberá integrarse conforme lo dispone el artículo 24 de la Ley 27 de 1992 y cumplirá únicamente las funciones que en forma expresa le señalan la Ley 13 de 1984, el Decreto 482 de 1985, la Ley 27 de 1992 y el Decreto-Ley 1222 de 1993 y no las indicadas en el Decreto 2464 de 1970.

Por último, es pertinente aclarar que si bien la Ley 27 de 1992, en el inciso 3o. del artículo 2o. está excluyendo de su aplicación a las entidades y sectores con sistemas específicos de administración de personal, por continuar rigiéndose por las normas vigentes para ellos consagradas en la Constitución y en la Ley, se considera que el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, para la administración de su personal, no posee un sistema de esta naturaleza, por cuanto el Decreto 2464 de 1970, se repite, además de haber sido subrogado por el Decreto 1950 de 1973 y las demás normas que lo modificaron, no tiene la categoría de Ley por tratarse de un simple Decreto Ejecutivo».

*(Concepto del 24 de agosto de 1993. Comisión Nacional del Servicio Civil)

Empleos de libre nombramiento y remoción en los establecimientos públicos del orden nacional

Comisión Nacional del Servicio Civil*

e consulta si los empleados de esa entidad son todos de libre nombramiento y remoción, conforme al Acuerdo No. 041 de 1972 emanado de la Junta Directiva de CORPOURABA, y si debe continuarse con el trámite de la carrera administrativa.

Para conceptuar se considera:

El constituyente de 1991, al trazar los lineamientos generales en materia de la función pública, consagró en el artículo 125 de la Carta Fundamental que, "los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley". De esta manera, la carrera administrativa quedó elevada a norma de rango constitucional.

DOCTRINA

En desarrollo de este precepto constitucional, el Congreso de la República expidió la Ley 27 de 1992, "Por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones", determinando en su artículo 2 que las disposiciones que regulan el régimen de administración de personal civil que presta sus servicios en la Rama Ejecutiva, contenidas en los Decretos-Leyes 2400 y 3074 de 1968, la Ley 13 de 1984 y la Ley 61 de 1987, sus decretos reglamentarios y las normas que las modifiquen o adicionen son aplicables, entre otros, a los empleados del Estado que prestan sus servicios en las entidades u organismos del nivel nacional.

Así mismo en el artículo 4 de la citada Ley 27, se estableció que empleos de los organismos de las entidades y entidades a que se refiere la presente ley son de carrera, con excepción de los de elección popular, los de período fijo conforme a la constitución y a la ley, los de libre nombramiento y remoción determinados en la Ley 61 de 1987, en los sistemas específicos de administración de personal, en los estatutos de las carreras

especiales, y en el nivel territorial los cargos allí señalados de manera taxativa.

Como se observa, entonces, de acuerdo con la Constitución y la ley, la regla general es que los empleos en los organismos y entidades del Estado son de carrera, la excepción es que sean de libre nombramiento y remoción, y dichas excepciones se encuentran expresamente contempladas en el artículo 4 de la Ley 27 de 1992.

Ahora bien, la Corporación Regional de Desarrollo de Urabá -CORPOURABA es un Establecimiento Público del orden nacional, adscrito al Departamento Nacional de Planeación, creado por la Ley 65 de 1968, en virtud de la cual se expidió el Decreto 1100 de 1969 "por el cual se reglamenta el funcionamiento de la Corporación Regional de Urabá y se crea el Fondo de Regulación de precios del Banano", constituyéndose este decreto en el **estatuto básico o estatuto orgánico** de este Establecimiento Público.

Con posterioridad, la Junta Directiva de CORPOURABA adoptó los **estatutos internos** de la Corporación, mediante Acuerdo No. 069 de 1973, los cuales fueron aprobados por el Gobierno Nacional, a través del

Decreto 908 del mismo año, reformados por el Acuerdo 105 de 1975, aprobado mediante Decreto 1189 del mismo año, señalándose, entre las funciones de la Junta Directiva la de "aprobar, improbar o modificar los acuerdos que le sean presentados por el Gerente General, tendientes a la mejor organización administrativa, a la creación de mecanismos de trabajo y control y al mejor cumplimiento de los planes y programas de la Corporación".

En virtud del ejercicio de esta función, la Junta Directiva de CORPOURABA aprobó el Acuerdo No. 041 de 1972, "por el cual se adopta el estatuto de personal de la Corporación Regional de Desarrollo de Urabá -CORPOURABA", el cual goza de presunción de legalidad, conforme a los expresado por el Consejo de Estado, en concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil, con fecha febrero 7 de 1989.

Dentro de las normas de personal adoptadas, por el Acuerdo 41 de 1972, se precisa en el artículo segundo que los servidores de CORPOURABA son empleados públicos o trabajadores oficiales, clasificando los primeros en de libre nombramiento y remoción y de carrera, y relacionando, de manera expresa, los cargos correspondientes a la categoría de libre nombramiento y remoción del Gerente General.

Conforme a lo establecido en este artículo, todos los empleos de CORPOURABA tenían la calidad de libre nombramiento y remoción, puesto que se estaban incluyendo en él los cargos de todas las dependencias, sin que, por lo tanto, quedara empleo alguno como carrera.

De otro lado, el Decreto Reglamentario 1950 de 1973, al precisar en su artículo 18 el carácter de los empleos, determinó que son de carrera administrativa los empleos de la Rama Ejecutiva, excepto los que se citan como de libre nombramiento y remoción, entre ellos: "los que se determinen en los estatutos de los Establecimientos Públicos".

Teniendo en cuenta que el Acuerdo 041 contiene un estatuto de personal y que el artículo 18 del citado Decreto 1950 no hizo ninguna distinción respecto a la categoría de los estatutos, si orgánicos o internos, puesto que de manera general se refiere a "estatutos



de los Establecimientos Públicos", es evidente que conforme al artículo 2o. del mencionado Acuerdo 41 todos los empleos de CORPOURABA eran de libre nombramiento y remoción.

No obstante lo anterior, el Congreso de la República expidió la Ley 61 de 1987 "por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones", consagrándose en su artículo 1o. que, son empleos de libre nombramiento y remoción, entre otros, los siguientes:

"b. En los Establecimientos Públicos, los de Presidente, Director o Gerente y Rector; los de Vicepresidente, Subdirector o Subgerente, Vicerrector y Decano; los de Secretario General, Secretario de Junta y Secretario Privado; los de Asesor, Consejero, Jefe de División y los demás empleos de jefe de Unidad que tengan una jerarquía superior a Jefe de Sección; además los que señalen en los estatutos **orgánicos** de dichas entidades;

...
Son de carrera los demás empleos no señalados como de libre nombramiento y remoción". (S.N).

Igualmente se determinó en el artículo 12 de la citada Ley 61, que "Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación, modifica y adiciona los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968 y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial, el artículo 22 de la Ley 13 de 1984". (S.N).

Lo anterior implica que a partir de la vigencia de la Ley 61 de 1987, esto es, diciembre 30 de dicho año, en los Establecimientos Públicos sólo son empleos de libre nombramiento y remoción los señalados en el artículo 1o. literal b), y de manera clara y expresa se determinó que serán, además los que señalen en los Estatutos **Orgánicos** de dichas entidades.

En relación con que debe entenderse por estatuto orgánico, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 13 de diciembre de 1972, expresó que tal estatuto orgánico, "no puede ser otro que el que define la naturaleza orgánica, origen, estructura interna, funciones y competencias de la respectiva entidad".

Igualmente, y en relación con los estatutos orgánicos de los Establecimientos Públicos que de trata la Ley 61 de 1987, en su artículo 1 literal b), la Sala de Consulta y Servicio Civil del consejo de Estado, con ponencia del consejero doctor Javier Henao Hidrón, en concepto de septiembre 8 de 1988, en algunos apartes expresó:

"2. Son empleos de libre nombramiento y remoción en los establecimientos públicos, además de los indicados en el literal b) de la norma transcrita, los **que señalen los Estatutos Orgánicos de dichas entidades**.

Conviene advertir, en primer lugar, que la Ley 61 de 1987 fue expedida para regir en el orden correspondiente a la administración nacional, único en el cual la ley ha establecido y reglamentado la carrera administrativa, haciendo un desarrollo parcial del mandato contenido en el artículo 5 del acto plebiscitario de 1957.

Por otra parte, los estatutos orgánicos o básicos de los Establecimientos Públicos (de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta cuyo régimen jurídico se asimila al de aquellas empresas), **son expedidos únicamente por el Congreso, mediante ley**, en virtud de la atribución constitucional prevista en el artículo 96 numeral 10 (Constitución Nacional 1886), o por el Gobierno, cuando se encuentre dotado de las correspondientes facultades extraordinarias por el Congreso con fundamento en el artículo 71 numeral 12, de la Constitución (1886). Por consiguiente, esta clase de estatutos denominados **Básicos** por el Constituyente y **Orgánicos** por el legislador, difieren de los reglamentos internos, cuya expedición sí corresponde a las respectivas Juntas o Consejos Directivos de las Entidades Descentralizadas.

Los estatutos orgánicos de los Establecimientos Públicos del Orden Nacional en cuanto a la determinación de empleos, de libre nombramiento y remoción, continúan vigentes, sin que sea necesario que su expedición se haya hecho con posterioridad a la vigencia de la Ley 61 de 1987. **Pero por supuesto, no pueden contrariar esta ley.**

Los estatutos tienen carácter complementario, es decir, es la Ley 61 la que hace la enumeración de los empleos de libre nombramiento y remoción en la administración nacional, y el artículo 1o., literal b), sólo permite en los Establecimientos Públicos (definidos en el Decreto Ley 1050 de 1968, artículo 5o.), señalar otros empleos en los respectivos estatutos básicos u orgánicos, como de libre nombramiento y remoción".

De la jurisprudencia anteriormente citada, resulta claro que cuando el artículo 1 literal b) de la Ley 61 de 1987 habla de estatutos orgánicos de los Establecimientos Públicos, se está refiriendo única y exclusivamente a los expedidos por el Congreso mediante ley o por el Gobierno cuando se encuentre dotado de las correspondientes facultades extraordinarias. Por lo tanto, solo serán de libre nombramiento y remoción en los establecimientos públicos los empleos señalados en el literal b) del artículo 1 de la Ley 61 de 1987 y los que determinen los estatutos orgánicos de dichas entidades.

A la luz de las consideraciones anteriores y de la jurisprudencia citada, frente al caso consultado se concluye lo siguiente:

1. El Estatuto Orgánico de la Corporación Regional de Desarrollo de Urabá CORPOURABA, es el Decreto 1100 de 1969.

2. El Acuerdo 41 de 1972 de la Junta Directiva de CORPOURABA, es un reglamento interno que regula normas particulares de administración de personal.

3. La Ley 61 de 1987 derogó todas las disposiciones que le fueran contrarias y dado su carácter general, su ámbito de aplicación cubre las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, entre ellas, los Establecimientos Públicos.

4. Si bien el Acuerdo 41 de 1972 goza de presunción de legalidad, mientras la jurisdicción de lo contencioso administrativo decida lo contrario, el artículo 2o. del mismo, en el cual se señalan cuáles son los cargos de libre nombramiento y remoción

DOCTRINA

en CORPOURABA, contraria manifiestamente lo dispuesto en el artículo 1o. literal b) de la Ley 61 de 1987, por incluir dentro de esta categoría algunos cargos expresamente señalados en la ley como de carrera.

5. En tal razón el artículo 2 del Acuerdo 41 de 1972 se encuentra derogado a partir de la fecha de entrada en vigencia de la Ley 61 de 1987, esto es, 30 de diciembre de dicho año.

6. A partir del 30 de diciembre de 1987, son empleos de libre nombramiento y remoción en la Corporación Regional de Desarrollo de Urabá -CORPOURABA-, los enumerados en el literal b) del artículo 1o. de la Ley 61 de 1987, los demás cargos son de carrera.


7. En consecuencia, las disposiciones contenidas en la Ley 27 de 1992 deberán ser aplicadas en esa entidad, debiéndose, por tanto, continuar con el trámite correspondiente para la implementación de la carrera administrativa.

8. Finalmente, cabe señalar que la Ley 61 de 1987 estableció un sistema de ingreso extraordinario a la carrera administrativa, que cobija a los empleados que al entrar en vigencia dicha ley, esto es, a 31 de diciembre de 1987, estaban desempeñando un cargo de carrera sin que se encontraran inscritos en ella, quienes tendrían derecho a solicitar al Departamento Administrativo del Servicio Civil (hoy de la Función Pública) su inscripción en la ca-

rrera administrativa siempre y cuando acreditaran, dentro del año siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados para sus respectivos empleos en los manuales de requisitos expedidos por el Gobierno Nacional o en los decretos que establezcan equivalencias de dichos requisitos.

De igual manera, se consagró en el artículo 6 de la citada Ley 61, que los empleados que no acrediten poseer los requisitos para el desempeño del cargo, dentro de los términos señalados en el artículo anterior, quedarán como de libre nombramiento y remoción pero si continúan al servicio del mismo organismo sin solución de continuidad podrán solicitar su inscripción en la carrera cuando demuestren poseer los requisitos para el cargo que están desempeñando en el momento en que acrediten dicho cumplimiento.

De conformidad con la normatividad anterior, los empleados de la Corporación Regional de Desarrollo de Urabá -CORPOURABA- que se encontraban desempeñando un cargo de carrera a 31 de diciembre de 1987, sin estar inscritos en ella, y hayan continuado al servicio de esa entidad sin solución de continuidad, podrán solicitar al Departamento Administrativo del Servicio Civil (hoy de la Función Pública) su inscripción en la carrera administrativa, siempre y cuando demuestren poseer los requisitos para el cargo que están desempeñando actualmente."

*(Concepto del 18 de junio de 1993. Comisión Nacional del Servicio Civil) 



**Correos
de Colombia**



Adpostal

Pueden los pagadores o habilitados efectuar descuentos de los sueldos o salarios con destino a los partidos o movimientos políticos

Consejo de Estado*

e absuelve la consulta que el señor Director del Departamento Administrativo de la Función Pública hace a la Sala en los siguientes términos:

“¿Pueden los pagadores o habilitados de las dependencias administrativas nacionales, departamentales y municipales, y de los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado hacer descuentos de sueldos o salarios con destino a los fondos de los partidos políticos o para cualquier finalidad de carácter partidista, cuando exista autorización libre y escrita del empleado?

En caso afirmativo, ¿una vez hecho el descuento, el pagador o habilitado puede dar traslado de esos dineros a los fondos de los partidos políticos?

¿Es dable pensar que la Ley 27 de 1992, consagra la excepción a que hace referencia el artículo 110 de la Constitución Política?

La Sala considera:

1. El artículo 110 de la Constitución prohíbe “a quienes desempeñen funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley”. La misma disposición agrega que “el incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura”.

De manera que la Constitución prohíbe a los funcionarios públicos hacer contribuciones a los candidatos, partidos o movimientos políticos y además contempla que la ley puede prescribir excepciones.

La Sala considera que la Constitución, por claros motivos de conveniencia pública, habría podido prescindir de las excepciones autorizadas por la transcrita disposición.

2. El artículo 30, inciso 2, de la Ley 27 de 1992 prescribe que “el artículo 10 del Decreto-Ley 2400 de 1968 continuará vigente en todas sus partes y para todos sus efectos, a partir de la vigencia de esta ley”.

El artículo 10, inciso 1, del Decreto-Ley 2400 de 1968, sin perjuicio del derecho de sufragio, prohibió a los empleados “desarrollar actividades partidarias” que consisten en “aceptar la designación o formar parte de directorios y comités de partidos políticos aun cuando no se ejerzan las funciones correspondientes; intervenir en la organización de manifestaciones o reuniones públicas de los partidos; pronunciar discursos o conferencias de carácter partidario y comentar por medio de periódicos, noticieros u otros medios de información, temas de la misma naturaleza; tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones en contra; coartar por cualquier clase de influencia o presión la libertad de opinión o de sufragio de los subalternos”.

Sin embargo, esta disposición fue modificada por el artículo 127, incisos 2 y 3, de la Constitución, en cuanto prescribe que “a los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, les está prohibido tomar parte de las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho del sufragio”, pero que “los empleados no

DOCTRINA

contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley".

De manera que el artículo 10, inciso 1, del Decreto-Ley 2400 de 1968, reiterado por el artículo 30, inciso 2, de la Ley 27 de 1992, debe entenderse modificado, en la forma indicada, por la Constitución, desde el 7 de julio de 1991, fecha en que fue promulgada.

El artículo 10, inciso 4o, del Decreto-Ley 2400 de 1968 también prohíbe "llevar a cabo en los locales de las oficinas públicas colectas de fondos para finalidades políticas, homenajes u obsequios a los superiores".

Pero el artículo 10, inciso 2, del Decreto-Ley 2400 de 1968 fue sustituido por el artículo 1 del Decreto-Ley 3074 de 1968 en los siguientes términos: "queda prohibido a los pagadores y habilitados de todas las dependencias administrativas nacionales, departamentales y municipales y de los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado hacer descuentos o retenciones de sueldos o salarios con destino a los fondos de los partidos políticos o para cualquier finalidad de carácter partidista, salvo que medie autorización libre y escrita del empleado". La disposición agrega que "queda igualmente prohibido hacer tales retenciones y descuentos con destino a homenajes u obsequios a los superiores".

Nótese que mientras el artículo 10, inciso 2º, del Decreto-Ley 2400 de 1968 prohibía terminantemente "hacer descuentos o retenciones de sueldos o salarios con destino a los fondos de los partidos políticos o para cualquier finalidad de carácter partidario aun cuando **medie autorización escrita de los empleados**" (la Sala subraya), el artículo 1 del Decreto-Ley 3074 de 1968, que lo reemplazó, los permite siempre **"que medie autorización libre y escrita del empleado"** (la Sala subraya).

Además, el artículo 10, inciso 3, del Decreto-Ley 2400 de 1968, que está vigente, debe interpretarse en relación con el inciso antes transcrito del Decreto-Ley 3074 de 1968 en cuanto dispone que "cualquier suma descontada con violación de lo aquí dispuesto será elevada al alcance al respectivo habilitado o pagador, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar": el descuento o la retención debe ser elevado al alcance si se efectúa sin que "medie autorización libre y escrita del empleado" (artículo 1 del Decreto-Ley 3074 de 1968).

3. El artículo 30, inciso 2, de la Ley 27 de 1992 dispone que el artículo 10 del Decreto-Ley 2400 de 1968 "continuará vigente en todas sus partes y para todos sus efectos". Pero ello sin perjuicio de las reformas que ha tenido, como se explicó, mediante los artículos 1 del Decreto-Ley 3074 de 1968 y 127, inciso 2, de la Constitución.

4. En fin, el párrafo del artículo 10 del Decreto-Ley 2400 de 1968, reiterado por el artículo 30, inciso 2, de la Ley 27 de 1992, está vigente y dispone que las prohibiciones que prescribe esa disposición no obstan para que los funcionarios públicos puedan "explicar y defender las medidas y los criterios que informen la política del gobierno".




Con fundamento en lo expuesto la Sala responde:

1. El artículo 110 de la Constitución prohíbe a los funcionarios públicos hacer contribuciones a los candidatos, partidos o movimientos políticos, o inducir a otros a efectuarlas, con las excepciones que prescriba la ley.

2. El artículo 1 del Decreto-Ley 3074 de 1968, que sustituyó el artículo 10, inciso 2, del Decreto-Ley 2400 del mismo año, permite hacer descuentos o retenciones de los sueldos o salarios siempre que "medie la autorización libre y escrita del empleado".

3. El artículo 30, inciso 2, de la Ley 27 de 1992 reitera la vigencia del mencionado precepto legal que, en cuanto sustituyó el inciso 2 del artículo 10 del Decreto-Ley 2400 de 1968, es parte integrante de esa disposición.

4. Si los descuentos o retenciones de los sueldos o salarios se realizan mediante "autorización libre y escrita del empleado" y para un fin específico, los habilitados o pagadores deben entregar las sumas retenidas a quienes deban recibirlas".

*(Concepto del 7 de junio de 1993. Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Consejero Ponente: Dr. Humberto Mora Osejo. Rad. 513) 

CIFRAS

Gráfico 1
Comparación entre Cajas por calidad de servicios

PROGRAMA / CALIDAD	ALTA	MEDIA	NO APLICA
RECREACION			
Centros Recreativos Urbanos	Cafam	C.E.O	Compensar, Colsubsidio, Comfenalco
Cent. Recreativos No Urbanos	Colsubsidio, Comfenalco y Cafam	Prosocial	
Centros Vacacionales			
Instalaciones	Cafam y Colsubsidio	Comfenalco y Compensar	
Alimentación	Colsubsidio	Comfenalco	
Variedad	Cafam	Colsubsidio	
Hospedaje	Cafam y Colsubsidio	Comfenalco	
Atención	Colsubsidio y Compensar	Cafam y Comfenalco	
SALUD			
Servicio Médico			
Instalaciones	Colsubsidio y Compensar	Comfenalco	
Atención	Colsubsidio y Compensar	Cafam y Comfenalco	
Profesionalismo	Compensar	Colsubsidio, Cafam y Comfenalco	
Oportunidad	Compensar	Colsubsidio, Cafam y Comfenalco	
Servicio Odontológico			
Instalaciones	Colsubsidio y Compensar	Cafam y Comfenalco	
Atención	Colsubsidio y Compensar	Cafam y Comfenalco	
Profesionalismo	Compensar y Colsubsidio	Cafam y Comfenalco	
Oportunidad	Compensar	Colsubsidio, Cafam y Comfenalco	
CAPACITACION			
Contenido	Cafam y Compensar	Colsubsidio y Comfenalco	
Calidad	Compensar	Colsubsidio, Cafam y Comfenalco	
Profesores	Cafam, Comfenalco y Compensar	Colsubsidio	

Familiar, en Santafé de Bogotá, que concentran la mayor proporción de los empleados oficiales son CAFAM (25%), COLSUBSIDIO (22%), COMPENSAR (13%), COMFENALCO-BOGOTA (16%) y son éstas a las cuales hace referencia el estudio.

Los resultados respecto a la calidad de los servicios de las cajas, en términos globales indican que éstas son calificadas como buenas en atención, oportunidad, profesionalismo, estado de las instalaciones, variedad, entre otros indicadores según servicio. La comparación entre la calidad de los servicios de las Cajas y la de los servicios estatales suministrados por PROSOCIAL, CAJANAL, y el Fondo Nacional de Bienestar Social indica una clara preferencia por los organismos privados.

Sin embargo, cada Caja se especializa en un servicio determinado, destacándose algunas en salud; mientras otras tienen mejores servicios en recreación o capacitación (ver gráfico No. 1). Es así como a pesar de que todas tienen una alta calificación se destacan en recreación CAFAM y COLSUBSIDIO; en salud, COMPENSAR Y COLSUBSIDIO; y en educación y capacitación COM-PENSAR Y CAFAM.

Los servicios recreativos fueron evaluados a través de variables como instalaciones, atención, alimentación y variedad. Los centros recreativos urbanos, no urbanos y los centros vacacionales fueron considerados como de buena calidad por un porcentaje promedio del 88.5%. En estos servicios PROSOCIAL recibió una excelente cali-

Cajas de compensación Alta calificación en salud

Oficina de Planeación

Desde 1992, el Departamento Administrativo de la Función Pública emprendió un trabajo reflexivo en torno a su misión como organismo orientador en materia de gerencia de organizaciones y del recursos humano al servicio del Estado. Una de las áreas especialmente evaluadas y reconceptualizadas fue la del bienestar social, área tradicionalmente ligada con prácticas asistencialistas por parte del Estado.

Dentro del enfoque tradicional, las Cajas de Compensación Familiar gradualmente han adquirido un papel de primer orden en la atención de ciertos servicios sociales básicos. Dada la importancia de este aporte, se contrató una investigación con el Centro de Estudios para el Desarrollo Económico de la Universidad de Los Andes, para identificar en qué medida las Cajas de Compensación Familiar son una respuesta efectiva en la prestación de servicios sociales a los empleados oficiales y sus familias.

Los objetivos del estudio giraron en torno a establecer el grado de utilización de las Cajas y la satisfacción de los usuarios; esta última se determinó usando modelos logit¹. Igualmente, se establecieron comparaciones entre las Cajas de Compensación y a su vez, comparaciones entre éstas y otras entidades estatales que suministran los mismos servicios como PROSOCIAL, CAJANAL y los programas de recreación del Fondo Nacional de Bienestar Social.

En el estudio se evalúan los servicios de salud, capacitación y recreación, a través de la aplicación de 1.500 encuestas a funcionarios de 70 entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público, localizadas en Santafé de Bogotá. Para incluir en la evaluación al Fondo Nacional de Bienestar Social, se realizaron 100 encuestas adicionales para medir la calidad de los servicios prestados por el centro vacacional PLENOSOL y el Club de Empleados Oficiales. En la muestra las Cajas de Compensación

¹ Estos modelos a través de la integración de variables buscan determinar la probabilidad de un evento específico, en este caso la calidad del servicio.

CIFRAS

ficación por la calidad de sus servicios, con un porcentaje igual o superior al de las Cajas.

La evaluación de los servicios de salud contempló consideraciones sobre instalaciones, atención, profesionalismo y oportunidad en los programas de medicina general y especializada y en odontología (ver gráficas de servicios médicos). En oportunidad del servicio sobresale COMPENSAR.

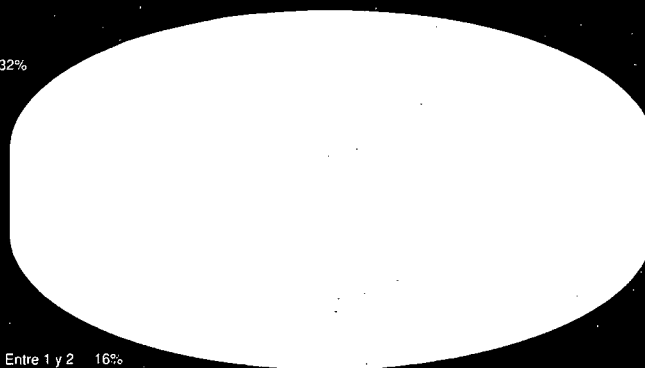
La calidad de los servicios educativos fue evaluada por el contenido de los cursos y el profesionalismo de los instructores. Existe un elevado porcentaje de encuestados que consideran de buena calidad los servicios educativos, superando en promedio el 90%. Y esta evaluación es compartida por un alta proporción en todos los estratos. Es importante anotar que las opiniones sobre la calidad de los servicios están directamente relacionadas con el estrato socioeconómico del afiliado, por esta razón es importante anotar que:

- el 89% tiene entre 23 y 49 años de edad, por lo menos el 83% tiene un nivel de estudios secundarios completo y una proporción del 66% posee vivienda.,
- la fuerza laboral al servicio del Estado presenta un mayor número de mujeres (55%) que de hombres (45%),
- el 84% de los hogares está constituido por 3 ó más miembros (ver gráfico No. 2)
- el 69% tiene dos o más aportantes al ingreso familiar y solamente el 31% cuenta sólo con el aporte del empleado afiliado. Esta situación se explica por la existencia de más de un aportante al ingreso familiar. En este aspecto encontramos también que el 48% de los encuestados pertenecen a hogares de estrato socioeconómico medio. En los hogares de estrato bajo el empleado oficial es el único aportante (73%), rol generalmente asumido por la mujer.

Se pudo observar que los ingresos se distribuyen principalmente en alimentos y bebidas (29%), servicios educativos y públicos (29%) y alquiler y mantenimiento

Gráfico 2
Tamaño promedio de hogares
(Miembros que los conforman)

Más de 5 32%



Entre 3 y 4 52%

Entre 1 y 2 16%

de vivienda (15%). La proporción restante (10%) se destina para gastos en recreación y salud, y ninguna para el ahorro.

Teniendo en cuenta la estratificación social, los servicios de salud son utilizados especialmente por los estratos bajo y medio, lo que indica que las Cajas cumplen con la función de redistribución de ingresos. La calidad de los servicios médicos y odontológicos que prestan las Cajas se juzga como superior si se la compara con los servicios de CAJANAL, destacándose COMPENSAR Y COMFENALCO.

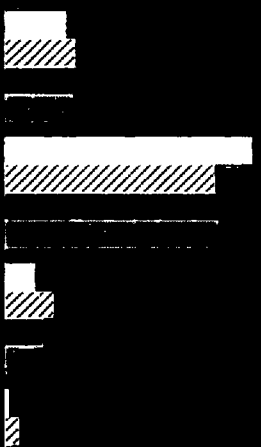
Las conclusiones y resultados del estudio suministran una información valiosa para determinar calidad y utilización de las Cajas de Compensación y de las entidades públicas que prestan servicios similares, un perfil socioeconómico del empleado oficial y elementos para proyectar alternativas de un mejor funcionamiento de estos organismos.

Finalmente, las recomendaciones que presenta el estudio apuntan a generar una mayor coordinación y comunicación entre las Cajas y las entidades públicas para elevar la utilización de los servicios de aquéllas. De igual forma, se resalta la necesidad de conformar grupos de trabajadores encargados de canalizar las dificultades e inquietudes que se tengan.

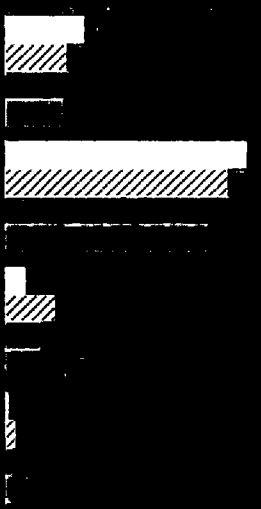
OTRAS

EVALUACION EN SERVICIO DE SALUD

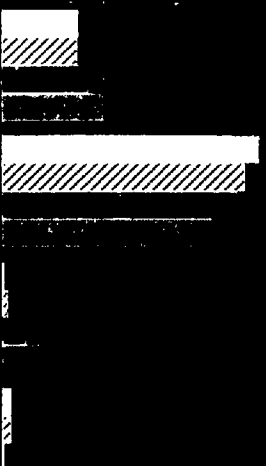
COMFENALCO



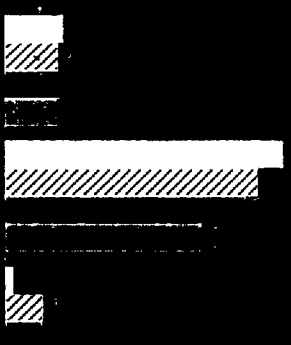
CAJAM



COMPENSAR



COLSUBSIDIO



■ Instalaciones
 ▨ Atención
 ░ Profesionalismo

() oportunidad

LEY 60

Agosto 12 de 1993

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

DECRETA:

CAPITULO I

Distribución de competencias

ARTICULO 1. Competencias de las entidades territoriales y la nación. Para los efectos de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, los servicios y las competencias en materia social, a cargo de las entidades territoriales y la nación, son los indicados en el presente capítulo.

ARTICULO 2. Competencias de los Municipios. Corresponde a los Municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales, así:

1. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y a las disposiciones legales, sobre la materia:
 - Administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media.
 - Financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, y participar en recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios educativos estatales en la cofinanciación de programas y proyectos educativos.
 - Ejercer la inspección y vigilancia, y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.

En la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales, así:

1. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y a las disposiciones legales, sobre la materia:
 - Administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media.
 - Financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos.
 - Ejercer la inspección y vigilancia, y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.
2. En el área de la salud: Conforme al artículo 49 de la Constitución Política dirigir el Sistema Local de Salud, ejercer las funciones establecidas en el Artículo 12 de la Ley 10 de 1990, realizar las acciones de fomento de la

salud, prevención de la enfermedad, asegurar y financiar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación del primer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente a través de sus dependencias o entidades descentralizadas, de conformidad con los artículos 4 y 6 de la misma ley; o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas, según lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución Política, la Ley 10 de 1990 y las disposiciones reglamentarias sobre la materia.

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

La prestación de estos servicios públicos de salud, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará en forma autónoma por los municipios determinados por los departamentos conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de la presente ley, caso en el cual tanto la planta de personal como las instituciones, tendrán carácter municipal.

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

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

4. En materia de vivienda, en forma complementaria a la Ley 3a de 1991, con la cooperación del sector privado, comunitario y solidario, promover y apoyar programas y proyectos y otorgar subsidios para la vivienda de interés social, definida en la ley, de conformidad con los criterios de focalización reglamentados por el gobierno nacional, conforme al artículo 30 de la presente ley.

5. Otorgar subsidios a la demanda para la población de menores recursos, en todas las áreas a las cuales se refiere este artículo de conformidad con los criterios de focalización previstos en el artículo 30 de la presente ley.

6. Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios de que trata este artículo, para lo cual podrán celebrar con ellas los contratos a que haya lugar. En el sector educativo se procederá según el artículo 8 de la presente ley.

7. En el sector agropecuario, promover y participar en proyectos de desarrollo del área rural campesina y prestar la asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores de su jurisdicción.

ARTICULO 3. Competencias de los departamentos. Corresponde a los Departamentos, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas departamentales competentes, conforme a la Constitución Política, la ley, a las normas técnicas nacionales y a las respectivas ordenanzas.

1. Administrar los recursos cedidos por la nación; planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y salud y ejercer funciones de coordinación, subsidiariedad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales conforme a la Constitución, a la ley y a los reglamentos que sobre tales aspectos expidan los respectivos Ministerios. En desarrollo de estas funciones promoverá la armonización de las actividades de los municipios entre sí y con el departamento y contribuirá a la prestación de los servicios a cargo de los municipios, cuando éstos presenten deficiencias conforme al sistema de calificación debidamente reglamentado por el respectivo Ministerio.
2. Registrar las instituciones que prestan servicios de salud y definir su naturaleza jurídica, según lo previsto en los artículos 34 y 35 de la presente ley, y la reglamentación que a tal efecto expida el Ministerio de Salud.
3. Actuar como instancia de intermediación entre la Nación y los Municipios, para los fines del ejercicio de las funciones que conforme a esta ley, son de competencia de la Nación.
4. Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y a las instituciones de prestación de los servicios para el ejercicio de las funciones asignadas por la presente ley; realizar la evaluación, control y seguimiento de la acción municipal y promover ante las autoridades competentes las investigaciones disciplinarias a que haya lugar.
5. Las anteriores competencias generales serán asumidas por los departamentos así:
 - A. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y a las disposiciones legales sobre la materia:
 - Dirigir y administrar directa y conjuntamente con sus municipios la prestación de los servicios educativos estatales en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria y media.
 - Participar en la financiación y cofinanciación de los servicios educativos estatales y en las inversiones de infraestructura y dotación.
 - Asumir las funciones de administración, programación y distribución de los recursos del situado fiscal para la prestación de los servicios educativos estatales.
 - Promover y evaluar la oferta de capacitación y actualización de los docentes, de acuerdo con los desarrollos curriculares y pedagógicos y facilitar el acceso a la capacitación de los docentes públicos vinculados a los establecimientos educativos del área de su jurisdicción.
 - Regular, en concurrencia con el municipio, la prestación de los servicios educativos estatales.
 - Ejercer la inspección y vigilancia y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.
 - Incorporar a las estructuras y a las plantas departamentales las Oficinas de Escalafón, los Fondos Educativos Regionales, Centros Experimentales Piloto y los Centros Auxiliares de Servicios Docentes.

NORMATIVIDAD

- Asumir las competencias relacionadas con currículo y materiales educativos.

La prestación de los servicios educativos estatales y las obligaciones correspondientes, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará por los departamentos, caso en el cual los establecimientos educativos y la planta de personal tendrán carácter departamental, distribuida por municipios, de acuerdo con las necesidades de prestación del servicio; de todas maneras la administración del personal docente y administrativo se hará conforme a lo previsto en el artículo 6 de la presente ley.

- En el sector de la salud: a) conforme al artículo 49 de la Constitución Política, dirigir el Sistema Seccional de Salud, cumpliendo las funciones establecidas en el artículo 11 de la Ley 10 de 1990, realizar las acciones de fomento de la salud, prevención de la enfermedad, financiar y garantizar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación correspondientes al segundo y tercer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente, o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas, según lo dispuso en el artículo 365 de la Constitución Política, la Ley 10 de 1990 y las disposiciones reglamentarias sobre la materia.
- Ejecutar las campañas de carácter nacional en los términos y condiciones de la delegación efectuada por la nación, o asumir directamente la competencia, y participar en los programas nacionales de cofinanciación. Financiar los tribunales seccionales de ética profesional. Ejercer los controles a los medicamentos y alimentos en los términos que determine el reglamento.
- Concurrir a la financiación de la prestación de los servicios a cargo de los municipios cuando estas no estén en capacidad de asumirlos; financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento para la prestación de los servicios de su competencia.
- Garantizar la operación de la red de servicios y el sistema de referencia y contrarreferencia de pacientes entre todos los niveles de atención.
- Programar la distribución de los recursos del situado fiscal por municipio a fin de realizar la cesión a aquellos que asuman la competencia para su administración.
- La prestación de tales servicios, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará en forma autónoma por los departamentos determinados por el Ministerio de Salud conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la presente ley, caso en el cual tanto la planta de personal como las instituciones, tendrán carácter departamental. Así mismo asumirán la prestación de los servicios de salud del primer nivel, en los municipios que no hayan asumido su prestación descentralizada, caso en el cual la planta de personal y las instituciones de salud serán igualmente de carácter departamental.
- Otorgar subsidios a la demanda de la población de menores recursos, en las áreas de educación y salud, de conformidad con los criterios de focalización previstos en el artículo 30 de la presente ley.
- Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios de que trata este artículo, excepto para educación, para lo cual podrán celebrar con ellas los contratos a que haya lugar.

ARTICULO 4. Competencias de los Distritos. Corresponde a los distritos, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas competentes, conforme a la ley, a las normas técnicas nacionales y a los respectivos acuerdos:

- Administrar los recursos cedidos y las participaciones fiscales que le correspondan, y planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y salud; asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a las instituciones de prestación de los servicios.
- En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y las disposiciones legales sobre la materia:
 - Dirigir y administrar directamente la prestación de los servicios educativos estatales en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria y media.
 - Participar en la financiación y cofinanciación de los servicios educativos estatales y en las inversiones de infraestructura y dotación.
 - Asumir las funciones de administración, programación y distribución de los recursos provenientes del situado fiscal para la prestación de los servicios educativos estatales.
 - Promover y evaluar la oferta de capacitación y actualización de los docentes, de acuerdo con los desarrollos curriculares y pedagógicos y facilitar el acceso a la capacitación de los docentes públicos vinculados a los establecimientos educativos del área de su jurisdicción.
 - Regular la prestación de los servicios educativos estatales.
 - Ejercer la inspección y vigilancia y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.
 - Incorporar a las estructuras y a las plantas distritales las oficinas de Escalafón, los Fondos Educativos Regionales, Centros Experimentales Piloto y los Centros Auxiliares de Servicios Docentes.
 - Asumir las competencias relacionadas con currículo y materiales educativos.

La prestación de los servicios educativos estatales y las obligaciones correspondientes, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará por los distritos, caso en el cual los establecimientos educativos y la planta de personal tendrán carácter distrital; de todas maneras la administración del personal docente y administrativo se hará conforme a lo previsto en el artículo 6 de la presente ley.
- En el sector de la salud: a) Conforme al artículo 49 de la Constitución Política, dirigir el Sistema Distrital de Salud, ejercer las funciones establecidas en los artículos 11 y 12 de la Ley 10 de 1990, financiar y realizar la prestación de los servicios de fomento, prevención, tratamiento y rehabilitación correspondientes al primero, segundo y tercer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente, o a través de entidades descentralizadas, de conformidad con los artículos 4 y 6 de la Ley 10 de 1990, o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas, acorde con el artículo 365 de la Constitución Política, la Ley 10 de 1990 y demás normas relacionadas, y para el caso del Distrito Capital, conforme a la Ley 1 de 1992 y los acuerdos distritales respectivos. Registrar las entidades prestadoras de servicios de salud y definir su naturaleza jurídica según lo previsto en los artículos 34 y 35 de la presente

ley y el reglamento que al efecto expida el Ministerio de Salud.

- Ejecutar las campañas de carácter nacional en los términos y condiciones de la delegación efectuada, o asumir directamente la competencia y participar en los programas nacionales de cofinanciación. Financiar los tribunales distritales de ética profesional. Ejercer el control de alimentos y medicamentos en los términos que lo reglamente el Ministerio de Salud.
 - Financiar la construcción, ampliación y remodelación de obras civiles, la dotación y el mantenimiento integral de las instituciones de prestación de servicios a cargo del distrito; las inversiones en dotación, construcción, ampliación, remodelación, y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano.
 - Garantizar la operación de la red de servicios y el sistema de referencia y contrarreferencia de pacientes entre todos los niveles de atención.
- La prestación de tales servicios, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará en forma autónoma por los distritos determinados por el Ministerio de Salud conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la presente ley, caso en el cual tanto la planta de personal como las instituciones, tendrán carácter distrital.
- En materia de vivienda, agua potable y saneamiento básico las mismas atribuidas a los municipios y departamentos.
 - Otorgar subsidios a la demanda de la población de menores recursos, para el ejercicio de las competencias asignadas en este artículo, de conformidad con los criterios de focalización previstos en el artículo 30 de la presente ley.
 - Promover y fomentar la participación de las entidades privadas comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios de que trata este artículo, en el sector educativo se procederá según el artículo 8 de la presente ley, para lo cual podrán celebrar con ellas los contratos a que haya lugar.

ARTICULO 5. Competencias de la Nación. En relación con las materias de carácter social, corresponde a la Nación, a través de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás organismos y autoridades de la administración central o de las entidades descentralizadas del orden nacional, conforme a las disposiciones legales sobre la materia:

- Formular las políticas y objetivos de desarrollo.
- Establecer normas técnicas, curriculares y pedagógicas que servirán de orientación a las entidades territoriales.
- Administrar fondos especiales de cofinanciación.
- Organizar y desarrollar programas de crédito.
- Prestar los servicios médicos especializados en el caso del Instituto Nacional de Cancerología y los Sanatorios de Agua de Dios y Contratación.
- Dictar las normas científico administrativas para la organización y prestación de los servicios.
- Impulsar, coordinar y financiar campañas y programas nacionales en materia educativa y de salud.
- Asesorar y prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales y a sus instituciones de prestación de servicios.
- Ejercer las responsabilidades y acciones que deba cumplir en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley.

NORMATIVIDAD

- Distribuir el situado fiscal; reglamentar la delegación y delegar en las entidades territoriales la ejecución de las campañas y programas nacionales, o convenir la asunción de las mismas por parte de las entidades territoriales, cuando fuere el caso, con la asignación de los recursos respectivos para su financiación o cofinanciación; establecer los programas de cofinanciación en forma acorde a las políticas y a las prioridades nacionales.
- Vigilar el cumplimiento de las políticas; ejercer las labores de inspección y vigilancia de la educación y salud y diseñar criterios para su desarrollo en los departamentos, distritos y municipios; ejercer la supervisión y evaluación de los planes y programas y, en especial, de la utilización o destinación de las cesiones y participaciones y de los grados de cobertura y calidad de los servicios e informar a la comunidad sobre estos resultados; y, promover ante las autoridades competentes, las investigaciones que se deriven de las actuaciones de los funcionarios.

PARAGRAFO 1. En concordancia con la descentralización de la prestación de los servicios públicos de salud y educación y las obligaciones correspondientes, señalados en la presente ley, la Nación cederá a título gratuito a los departamentos, distritos y municipios los derechos y obligaciones sobre la propiedad de los bienes muebles e inmuebles existentes a la fecha de publicación de la presente ley destinados a la prestación de los servicios que asuman las entidades territoriales.

ARTICULO 6. Administración del Personal. Corresponde a la ley y a sus reglamentos, señalar los criterios, régimen y reglas para la organización de plantas de personal docente y administrativo de los servicios educativos estatales.

Ningún departamento, distrito o municipio podrá vincular docentes y administrativos sin el lleno de los requisitos del estatuto docente y la carrera administrativa, respectivamente, ni por fuera de las plantas de personal que cada entidad territorial adopte. Todo nombramiento o vinculación que no llene los requisitos a que se refiere este artículo, serán ilegales y constituyen causal de mala conducta, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal para quien lo ejecute.

El régimen prestacional aplicable a los actuales docentes nacionales o nacionalizados que se incorporen a las plantas departamentales o distritales sin solución de continuidad y las nuevas vinculaciones será el reconocido por la Ley 91 de 1989, y las prestaciones en ellas reconocidas serán compatibles con pensiones o cualesquiera otra clase de remuneraciones. El personal docente de vinculación departamental, distrital y municipal será incorporado al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y se le respetará el régimen prestacional vigente de la respectiva entidad territorial.

Las sumas por concepto de provisiones y aportes para la atención del pago de las prestaciones del personal docente del orden territorial, a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, serán giradas al mismo por las entidades territoriales, de conformidad con las disposiciones de la presente ley. El valor actuarial del pasivo prestacional de las entidades territoriales, que deberán trasladar al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, se determinará, para estos efectos, con base en la liquidación que se realice con cada una de ellas, y será financiado con sus propios recursos.

El régimen de remuneración y las escalas salariales de todos los docentes de los servicios educativos estatales, que en adelante tendrán carácter de servidores públicos de régimen especial, de los órdenes departamental, distrital o municipal, se regirá por el Decreto Ley 2277 de 1979 y demás normas que lo modifiquen y adicionen. Igualmente, sus reajustes salariales serán definidos de conformidad con la Ley 4a de 1992.

Las funciones de dirección del sistema de salud, se realizará a través de las direcciones locales, distritales y seccionales según las competencias definidas en la presente ley. Las entidades prestadoras de servicios de salud, estarán dotadas de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, en concordancia con el parágrafo 1 del artículo 19 de la Ley 10 de 1990, y se les aplicará el régimen de personal previsto en el artículo 26 de dicha ley. En virtud de las autorizaciones de la Ley 4a de 1992 el CONPES social establecerá los reajustes salariales máximos que podrán decretar o convenir las entidades territoriales. Igualmente establecerá los parámetros de eficiencia técnica y administrativa que podrán considerarse para la expansión de las plantas de personal, y los sistemas de control de gestión por parte de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía que al respecto consagra la Constitución Política. El Gobierno Nacional establecerá un programa de estímulos a la eficiencia técnica y administrativa de los sectores de salud y educación y se abstendrá de participar en programas de cofinanciación cuando las entidades territoriales de que trata la presente ley, no demuestren eficiencia o no efectúen la expansión racional de sus plantas de personal.

PARAGRAFO 1. Los docentes temporales vinculados por contrato a los servicios educativos estatales antes del 30 de junio de 1993 que llenen los requisitos de la carrera docente, serán incorporados a las plantas de personal de los departamentos o de los distritos en donde vienen prestando sus servicios, previo estudio de necesidades y ampliación de la planta de personal. La vinculación de los docentes temporales será gradual, pero deberá efectuarse de conformidad con un plan de incorporación que será proporcional al incremento anual del situado fiscal y con recursos propios de las entidades territoriales y en un término no mayor a los seis años contados a partir de la publicación de la presente ley.

PARAGRAFO 2. La Nación, por intermedio del Ministerio de Educación Nacional, establecerá y llevará el registro único nacional de todos los docentes vinculados a los servicios educativos estatales. Este registro se organizará con el fin de tener un sistema integrado de información que, entre otros, permita gestionar los traslados de docentes entre entidades territoriales, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2127 de 1992. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en este parágrafo.

ARTICULO 7. Los distritos y municipios podrán desconcentrar, delegar o descentralizar las funciones derivadas de sus competencias en las localidades, comunas o corregimientos, previa asignación de los recursos respectivos, excepto para el sector educativo.

ARTICULO 8. Solamente en donde se demuestre la insuficiencia de las instituciones educativas del Estado podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades privadas sin ánimo de lucro, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura de los servicios educativos estatales y siempre que la prestación del servicio se adecúe al cobro

de derechos académicos establecidos para las instituciones del Estado. Lo anterior sin perjuicio de que puedan permanecer las situaciones contractuales vigentes a la expedición de la presente ley. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en este artículo.

CAPITULO II El Situado Fiscal

ARTICULO 9. Naturaleza del situado fiscal. El situado fiscal, establecido en el artículo 356 de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución Política. El situado fiscal será administrado bajo responsabilidad de los departamentos y distritos de conformidad con la Constitución Política.

PARAGRAFO 1. Definición de los ingresos corrientes de la Nación. Los ingresos corrientes de la Nación que servirán de base para el cálculo del situado fiscal según los artículos 356 y 358 constitucionales, estarán constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios; no formarán parte de esta base de cálculo los recursos del fondo nacional de regalías, y los definidos por el artículo 19 de la Ley 6 de 1992 como exclusivos de la nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por única vez en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política. En ningún caso podrán deducirse de los ingresos corrientes para efectos del cálculo del situado fiscal las rentas de destinación específica autorizadas por el artículo 359 constitucional.

PARAGRAFO 2. Para las vigencias fiscales de 1994 y 1995 se excluyen de la base de cálculo del situado fiscal las siguientes rentas de destinación específicas: El IVA al cemento, las asignadas a las antiguas Intendencias y Comisarias y a las entidades de previsión social.

PARAGRAFO 3. La definición señalada en el parágrafo 1, se aplica para el punto de partida den 1993 con base en los valores del presupuesto inicial de la nación en la siguiente forma: Los Ingresos Corrientes de la nación son cinco billones 312.705 millones, menos \$130.469 millones destinados al Fondo Nacional de Regalías, y menos \$442.759 millones estimados como el equivalente a tres puntos del IVA autorizados en el artículo 19 de la Ley 6a de 1992, operación que produce entonces una base de cálculo igual a 4 billones 739.476 millones de pesos. Como el situado fiscal definido para efectos de esta ley en el parágrafo 3 asciende al valor de 1 billón 048.200 millones de pesos, el porcentaje resultante del situado fiscal sobre la base cálculo es del 22.1%.

PARAGRAFO 4. Los programas y los valores que sirvieron de base para establecer el nivel del situado fiscal en 1993 y que aparecen en la ley de presupuesto son los siguientes:

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

NORMATIVIDAD

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

ARTICULO 10. Nivel del situado fiscal. Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 356 de la Constitución Política y las disposiciones de esta ley, el situado fiscal será un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la nación que como mínimo tendrá los siguientes niveles de participación en ellos, así:

- a) Para el año de 1994: 23%
- b) Para el año de 1995: 23.5%
- c) Para el año de 1996: 24.5%

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

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

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

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

PARAGRAFO 2. Las apropiaciones para atender los pasivos prestacionales de salud y educación que corresponda pagar a la nación, en virtud de las leyes 43 de 1975, 91 de 1989 y las reconocidas por la presente ley, serán financiadas con recursos diferentes al situado fiscal.

PARAGRAFO 3. Los departamentos, distritos y municipios que asumen responsabilidades a ellos asignadas, podrán solicitar ante el Departamento Nacional de Planeación la revisión de las sumas correspondientes al situado fiscal, cuando se demuestre que existen errores en su cálculo.

PARAGRAFO 4. El gobierno, en el Plan de Desarrollo, podrá poner a consideración del Congreso aumentos en el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación establecidos en la presente ley para el situado fiscal, con el fin de ajustarlo a las metas sociales que allí se señalen.

ARTICULO 11. Distribución del situado fiscal. El situado fiscal consagrado en el artículo 356 de la Constitución Política, se distribuirá en la siguiente forma:

- 1. El 15% por partes iguales entre los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena y Santa Marta.
- 2. El 85% restante, de conformidad con la aplicación de las siguientes reglas:

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

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

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

- I) Los usuarios actuales en educación, son la población matriculada en cada año en el sector oficial, más la becada que atiende el sector privado. La población se contabilizará con una ponderación especial para efectos de la estadística de usuarios.
- II) La población potencial, en educación, es la población en edad escolar comprendida entre los 3 y los 15 años de edad, menos la atendida por el sector privado.
- III) Los usuarios actuales en salud, son la población atendida en cada año por las instituciones oficiales y privadas que presten servicios por contratos con el sector oficial, medida a través del registro de las consultas de medicina, enfermería y odontología y de los egresos hospitalarios.
- IV) La población potencial en el sector salud se mide como la población total del Departamento, no cubierta plenamente por el sistema contributivo de la seguridad social, ponderada por el índice de necesidades básicas suministrado por el DANE.

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

- a) Anualmente se calcula para cada departamento un gasto percápita resultante de la siguiente operación: el numerador será el situado fiscal asignado al sector el año inmediatamente anterior, ajustado por un índice de crecimiento salarial determinado por el Gobierno Nacional; el denominador será la población atendida el mismo año.
- b) Se determinarán los gastos percápita departamentales y distritales agrupándolos en categorías, en atención al índice de necesidades básicas insatisfechas «INBI», al ingreso percápita territorial, y a la densidad de la población sobre el territorio, según lo determine y apruebe el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES- para Política Social.
- c) A los departamentos y distritos cuyos gastos percápita difieran del promedio década categoría en la que se encuentren incluidos, se les reconocerá un estímulo cuan-

do se hallaren por debajo de dicho promedio. En caso contrario, la diferencia se reconocerá decrecientemente dentro de un plan de ajuste que implique sustitución de recursos financieros o ampliación de coberturas, así: el 100% en 1994, al 80% en 1995, al 60% en 1996, al 40% en 1997 al 20% en 1998; a partir de 1999 los gastos se valorarán con el promedio percápita de la categoría de departamentos y distritos dentro de la cual se encuentren incluidos.

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

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

- a) El esfuerzo fiscal se determinará como la relación entre el gasto percápita de dos vicencias fiscales sucesivas aplicados a salud y educación, y ponderada en forma inversa al ingreso percápita de la entidad territorial respectiva.
- b) El esfuerzo fiscal de ponderará en relación inversa al desarrollo socio-económico.
- c) Para efectos del esfuerzo fiscal, el gasto percápita de cada departamento, se determinará considerando el gasto aplicado a salud y educación realizado con rentas cedidas, otros recursos propios y otras transferencias distintas al situado fiscal aportadas por el departamento y los municipios de su jurisdicción.

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

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

PARAGRAFO 5. Durante el período de transición de cuatro años fijado en el artículo 14 de la presente ley y de acuerdo a un reglamento que para el efecto expida el gobierno nacional, será reconocido el valor anual de los aportes patronales para pensiones y cesantías, en cual se deducirá del valor total del situado fiscal antes de proceder a su distribución de acuerdo a lo previsto en el presente artículo, y será girado según lo previsto en el artículo 19 de la presente ley. Transcurrido el período de transición de cuatro años se procederá de tal manera que una vez distribuido el situado fiscal por entidades territoriales, del valor total que corresponda a cada una se descontarán las cuotas patronales para la afiliación y creación de reservas para el pago de los valores prestacionales de pensiones y cesantías, para los sectores de educación

NORMATIVIDAD

y salud, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia. Tales valores se girarán en la forma prevista en el artículo 19.

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

PARAGRAFO 7. Durante el período de transición, 1994, 1995, y 1996, para aquellas entidades territoriales cuya alícuota del 15% no sea suficiente para mantener su cobertura actual, se les garantizará un situado fiscal no inferior en ningún caso al recibido en 1993 a pesos constantes.

Se entiende por pesos constantes el valor corriente más la inflación causada según lo previsto en el parágrafo al artículo 26.

PARAGRAFO 8. Para las vigencias fiscales de 1994 y 1995, se excluyen de la base de cálculo del situado fiscal las rentas de destinación específica y los ahorros que se perciban por este concepto en el presupuesto de la Nación se distribuirán entre las Entidades Territoriales cuyos niveles de situado fiscal por habitante pobre se encuentren por debajo del situado fiscal Nacional por habitante pobre. Estos recursos se trasladarán en proporción a la participación de los usuarios potenciales en salud y educación de cada entidad territorial beneficiada por esta norma, dentro del total de las mismas. A su vez, este indicador estará ponderado por el índice de necesidades básicas insatisfechas suministradas por el DANE, el cual servirá de base para el cálculo de los Habitantes pobres de la Ente Territorial.

ARTICULO 12. Comisión Veedora de Transferencias. Crease una Comisión Veedora de las Transferencias, la cual tendrá un carácter consultivo y ejercerá vigilancia sobre la liquidación y distribución del situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación; y de la cual formarán parte un delegado designado por la Federación Colombiana de Municipios, un delegado designado por la Asociación de Gobernadores, un delegado designado por la comisión tercera del Senado y un delegado designado por la comisión tercera de la Cámara de Representantes. La comisión se dará su propio reglamento y se financiará con los aportes de las entidades representadas.

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

ARTICULO 13. Distribución del situado fiscal en cada departamento para la prestación de los servicios. Las Asambleas Departamentales programarán la distribución de los recursos del situado fiscal para el departamento y por municipios, de conformidad con las competencias asignadas en el capítulo I de la presente ley a cada uno de estos niveles administrativos, en atención a los criterios de equidad y eficiencia y en desarrollo de un plan concertado con los municipios para la ampliación de coberturas, de mejoramiento de la calidad y el ajuste administrativo y financiero, y para la descentralización de responsabilidades en caso de la salud.

1. Son criterios mínimos para la distribución del situado fiscal entre los municipios los mismos previsto por el artículo 11 para la distribución entre departamentos y distritos, excepto la alícuota del 15%. Se tendrá en cuenta como criterio especial, un porcentaje de los recursos del situado fiscal que se repartirá entre los municipios que hubieren asumido descentralizadamente las competencias de salud o educación.

Las reglas de asignación de recursos entre los municipios, podrán ser análogas en lo pertinente a las previstas en el artículo 11 de la presente ley, para lo cual se considerarán las distinciones necesarias entre la asignación de salud y la de educación. La forma de aplicar los criterios de distribución del situado fiscal entre los municipios podrá ser modificada cada tres años por la respectiva Asamblea Departamental, o cuando se realicen modificaciones de carácter legal sobre la materia, o con ocasión de la aprobación de los planes de desarrollo departamental.

2. El plan de ampliación de coberturas, el mejoramiento de la calidad y de descentralización en el caso de salud, deberá consagrar los siguientes aspectos:

- a. La población cubierta y la población objetivo por atender en salud y educación de acuerdo a las metas anuales para ampliación de la cobertura.
- b. Los servicios públicos y privados de salud que existen en los municipios, y los niveles de atención en salud que deberán quedar a cargo de cada una de las administraciones locales. Deberán precisarse además cuáles servicios quedarán a cargo de los departamentos en forma acorde con los principios de subsidiariedad, coordinación, complementariedad y concurrencia. En el sector educativo, un balance de las instituciones públicas y privadas para determinar la cobertura total del servicio.
- c. De conformidad con lo anterior se determinará: la infraestructura, instalaciones, equipos, y el personal existente que será administrado, o asumido en el caso de salud por los municipios; el programa de subsidios para el acceso de la población pobre a la seguridad social en salud y el programa de becas para el acceso a los servicios educativos; y finalmente se establecerá el déficit estimado requerido para la atención de la población asignada.
- d. Los recursos financieros disponibles a la fecha y su proyección futura, teniendo en cuenta el situado fiscal, los recursos propios de los municipios aplicados a salud y educación, los recursos propios de las entidades prestadoras de servicios, las transferencias de ECOSALUD, y las participaciones municipales para inversión social.
- e. La infraestructura y el personal que permanecerá cargo del departamento y que será asignado a los establecimientos públicos departamentales para prestar los servicios de salud y educación que no presten los municipios.
- f. La infraestructura y el personal que se incorporará al nivel central del departamento con responsabilidades de dirección, asesoría y control.

3. En el evento de que los recursos físicos y financieros en los municipios sean insuficientes de acuerdo con el plan de ampliación de coberturas y de descentralización en el caso de salud, se proyectarán los faltantes financieros y se establecerán las estrategias de ajuste administrativo y financiero de mediano y largo plazo. El departamento, en

todo caso, dará estímulos financieros a los municipios, con cargo a los recursos del situado fiscal, para incentivar la descentralización de los servicios de salud.

PARAGRAFO. Los recursos distribuidos para la financiación de responsabilidades a cargo de los municipios que hayan asumido la prestación descentralizada de los servicios de salud en los términos establecidos en la ley, serán administrados por el departamento o la nación en virtud del principio de subsidiariedad. En todo caso, la administración autónoma y la efectiva transferencia del situado fiscal que se asigne a los municipios para este efecto, se sujetará a la asunción de las competencias por parte de éstos.

ARTICULO 14. Requisitos para la administración de los recursos del situado fiscal por parte de los departamentos y distritos. Para asumir la administración de los recursos del situado fiscal en los términos y condiciones señalados en la presente ley, los departamentos y distritos deberán acreditar ante los Ministerios de Salud y Educación, según el caso, los siguientes requisitos:

1. La organización y puesta en funcionamiento de un sistema básico de información según normas técnicas expedidas por la autoridad competente, y la adopción de los procedimientos para la programación, ejecución, evaluación, control y seguimiento físico y financiero de los programas de salud y educación.
2. La adopción de la metodología para elaborar anualmente, de acuerdo con los criterios formulados por el Ministerio respectivo, un plan de desarrollo para la prestación de los servicios de educación y salud, que permita evaluar la gestión del departamento o distrito en cuanto a la calidad, eficiencia y cobertura de los servicios.
3. La aprobación por parte de la Asamblea Departamental de las reglas y procedimientos para la distribución del situado fiscal.
4. La adopción de un plan de que trata el artículo 13 y de un plan de asunción de responsabilidades frente a las coberturas, a la calidad y a la eficiencia de los servicios que contenga como mínimo los siguientes aspectos:
 - a) Un antecedente de la situación del sector en lo referente a: I) Coberturas y calidad de los diferentes niveles de atención y su población objetivo; II) el personal, instalaciones y equipos disponibles; III) los recursos financieros destinados a la prestación de los servicios y, IV) otros aspectos propios de cada sector, en el departamento y sus municipios.
 - b) Una identificación de las dificultades que se han presentado en el proceso de descentralización desarrollado hasta el momento de la elaboración del plan y una propuesta para su solución.
 - c) La identificación de las necesidades departamentales en términos de capacitación, asesoría y asistencia técnica que éste requiere de los respectivos ministerios, para garantizar el desarrollo del proceso de descentralización del sector de la Nación a los departamentos.
 - d) La identificación de las necesidades municipales en términos de capacitación, asesoría y asistencia técnica que éstos requieren del departamento, para garantizar una adecuada prestación de los servicios en el municipio.
 - e) Con base en los anterior, la formulación de las estrategias que el departamento seguirá para asumir la prestación de los servicios de educación y salud y descentralizar a sus municipios en el caso de salud, con el correspondiente

NORMATIVIDAD

cronograma de las actividades, con fechas de iniciación y terminación de las mismas, así como los recursos requeridos para su cumplimiento. En dicho cronograma, el departamento tendrá como límite superior cuatro años, a partir de la expedición de la presente ley, para asumir los servicios y dos años adicionales, a partir del momento en que reciba el departamento, para entregar a su municipios el servicio de salud.

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

a. En educación:

- Definir la dependencia departamental o distrital que asumirá la dirección de la educación, y demás funciones y responsabilidades asignadas por la ley.
- Incorporar a la estructura administrativa departamental o distrital los Centros Experimentales Piloto, los Fondos Educativos Regionales y las Oficina de Escalafón.
- Incorporar los establecimientos educativos que entrega la nación a la administración departamental o distrital.
- Determinar la estructura y administración de la planta de personal de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 de esta ley.

b. En salud:

- Cumplir los requisitos señalados por la Ley 10 de 1990 en su artículo 37, y en forma especial la creación de las unidades hospitalarias y de prestación de servicios como establecimientos descentralizados de acuerdo al artículo 19 de la Ley 10 de 1990.
- Organizar y poner en funcionamiento la red de servicios del sistema de salud, de acuerdo al régimen de referencia y contrarreferencia de pacientes y a los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia.
- Determinar la estructura de la planta de personal de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 de la esta ley. Las plantas de personal se discriminan en la de dirección del sector en su respectivo nivel territorial y la de las entidades descentralizadas de prestación de servicios de salud.

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

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

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

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

ARTICULO 15. Asunción de competencias por los departamentos y distritos. Los departamentos y distritos que acrediten el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 14 en el transcurso de cuatro años, contados a partir de la vigencia de esta ley, recibirán mediante acta suscrita para el efecto, los bienes, el personal, y los establecimientos que les permitirán cumplir con las funciones y las obligaciones recibidas. En dicha acta deberán definirse los términos y los actos administrativos requeridos para el cumplimiento de los compromisos y obligaciones a cargo de la nación y las entidades territoriales respectivas.

Mientras las entidades territoriales no satisfagan los requisitos previstos en el artículo 14, y conforme al principio de subsidiariedad, la administración de los recursos del situado fiscal se realizará con la intervención técnica y administrativa de la Nación por intermedio del respectivo Ministerio, en los Fondos Educativos Regionales para el caso de Educación. En el caso de Salud, a través de las modalidades y mecanismos existente, u otros mecanismos que el Ministerio de Salud establezca, ya sea directamente o mediante contratos con otras personas jurídicas. Igualmente, en este evento el Gobierno determinará las condiciones y los términos en los cuales se prestarán los respectivos servicios con cargo al situado fiscal.

El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos y demás formalidades necesarias para obtener la certificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 14 de la presente ley.

ARTICULO 16. Reglas especiales para la descentralización de la dirección y prestación de los servicios de salud y educación por parte de los Municipios. Sin perjuicio de lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 14 de la presente ley, para la dirección y prestación de los servicios de salud y educación por parte de los Municipios, se observarán las siguientes reglas:

A. En salud:

1. De conformidad con el artículo 356, inciso 4 de la Constitución Política, no se podrán descentralizar funciones sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderla, y por lo tanto de acuerdo al procedimiento previsto en el artículo 11, los departamentos podrán descentralizar funciones solo con la respectiva cesión de los recursos del situado fiscal a los municipios, siempre y cuando estos cumplan los siguientes requisitos:
 - La organización y puesta en funcionamiento de un sistema básico de información según normas técnicas expedidas por la autoridad competente, y la adopción de los procedimientos para la programación, ejecución, evaluación, control y seguimiento físico y financiero de los programas de salud.
 - La adopción de la metodología para elaborar anualmente, de acuerdo con los criterios formulados por el Departamento, de un plan de desarrollo para la prestación del servicio de salud, que permite evaluar la gestión del Municipio en cuanto a la calidad, eficiencia y cobertura de los servicios.

- La realización, con la existencia del departamento respectivo, de los siguientes ajustes institucionales:

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

b. La determinación de la estructura de la planta de personal de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 de esta ley. Las plantas de personal se discriminan en las de la dirección municipal de salud y la de las entidades descentralizadas de prestación de servicios, de conformidad con las disposiciones legales sobre la materia.

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

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

4. Cuando se certifique el lleno de los requisitos que deben cumplir los municipios, los departamentos dictarán los actos tendientes a la cesión de los bienes y recursos que fueren necesarios y entregará por acta la infraestructura física, y el personal a los municipios o a sus entidades prestadoras del servicio, dejando constancia de las obligaciones pendientes a cargo de los departamentos, especialmente en materia prestacional. Por mutuo acuerdo podrán firmarse convenios interadministrativos que regulen un período de transición hasta la plena asunción de las competencias por parte de los municipios de conformidad con lo previsto en el plan de descentralización y ajuste, de que trata el artículo 13 de esta ley.

B. En Educación:

1. Las plantas de personal docente de los servicios educativos estatales a cargo de situado fiscal y a cargo de los recursos propios del municipio serán administradas por el municipio de conformidad con el artículo 6 de la presente ley y de las disposiciones legales sobre la materia.

2. Los municipios asumirán las demás funciones de dirección y administración que les asignen las disposiciones legales sobre la materia, en consonancia con la distribución del situado fiscal definido por el departamento para cada municipio y los recursos propios incluidos por el presupuesto municipal para este efecto.

3. La planta de personal a cargo de los recursos propios de los municipios no podrá ampliarse sin la asignación presupuestal correspondiente, que asegure la financiación para la vigencia fiscal corriente y para las vigencias fiscales futuras de los costos administrativo Salariales y prestacionales que ello implique.

4. Las competencias y funciones que hayan sido asumidas por los municipios en virtud de la Ley 29 de 1989 se ajustarán en todo a lo dispuesto en la presente ley y a las disposiciones legales sobre la materia.

NORMATIVIDAD

5. Los municipios que organicen los sistemas de planeación, de información y de pedagogía; que demuestren eficiencia y eficacia institucional; que demuestren que está realizando aportes permanentes con recursos propios para la educación; que comprueben que cumplen los planes de incorporación de los maestros por contrato que llenen los requisitos de la carrera docente, podrán solicitar al departamento, la facultad para nombrar a los empleados docentes y administrativos de los establecimientos educativos estatales que laboren en el municipio, previo cumplimiento de los requisitos legales para su nombramiento.
6. Con destino al pago de la planta de personal de los servicios educativos estatales a cargo de los recursos propios, los municipios establecerán una cuenta especial o podrán hacer convenios con los Fondos Educativos Regionales para el manejo de los recursos correspondientes.
7. A solicitud de los Concejos de los Municipios que tengan población igual o superior a 100.000 habitantes según el censo nacional de 1985 y con la aprobación del Ministerio de Educación Nacional podrán las Asambleas otorgar a estos municipios autonomía para la prestación del servicio de educación y la asunción de las obligaciones correspondientes en las mismas condiciones de los Distritos.

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

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

ARTICULO 17. Estímulos a la Descentralización. Los Departamentos, Distritos y Municipios que cumplan con los requisitos de descentralización de que tratan los artículos 14 y 16 de la presente ley, tendrán prioridad en la asignación de los recursos de financiación y cofinanciación del Fondo de Inversión Social -FIS-, y en los demás programas de carácter nacional de los sectores de salud y educación, de conformidad con el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional, y demás autoridades competentes sobre la materia.

ARTICULO 18. Procedimiento Presupuestal para la Distribución del Situado Fiscal y para el Control de la Nación de los Planes Sectoriales. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento y el calendario para la distribución del situado fiscal entre las entidades territoriales determinando las funciones que le competen a cada una de sus dependencias, evaluará periódicamente su conveniencia e introducirá los ajustes que estime necesarios, considerando las siguientes reglas mínimas:

1. El Ministerio de Hacienda durante el mes de enero de cada año hará un estimativo preliminar del valor global del situado fiscal para el año inmediatamente siguiente. El Departamento Nacional de Planeación comunicará a las entidades territoriales beneficiarias del situado fiscal, al menos con diez meses de anticipación al inicio de la vigencia fiscal respectiva, el techo presupuestal mínimo que les corresponde por concepto de situado fiscal de acuerdo a las proyecciones y a lo previsto en los artículos 10 y 11 de la presente ley.
2. Los departamentos y distritos procederán a hacer la distribución del valor que les corresponde de acuerdo a lo previsto en los artículos 10 y 13 de la presente ley, y someterá este proyecto de distribución, junto con el plan de desarrollo sectorial de salud y educación, el cual consolidará los planes municipales, a consideración de los respectivos ministerios.
3. El concepto de los ministerios de salud y educación sobre los planes y proyectos de las entidades territoriales tendrá un carácter de control técnico y solo será de obligatoria aceptación por parte de las entidades territoriales cuando se refieran a la asignación del situado fiscal y en las materias específicas aquí señaladas, y serán de aceptación opcional para la entidad territorial cuando haga referencia a la asignación de los recursos propios de las entidades o a las materias no establecidas en este artículo. Los planes y proyectos de los departamentos y distritos, incluyendo los ajustes a que haya lugar, deberán presentarse al Departamento Nacional de Planeación a más tardar el 30 de abril de cada año. Esos conceptos técnicos sobre la asignación del situado fiscal serán de carácter obligatorio en las siguientes materias específicas:
 - a) La distribución del situado entre los sectores de salud y educación.
 - b) La distribución del situado fiscal entre los municipios.
 - c) La constitución de reservas para garantizar el pago de las prestaciones sociales de cada vigencia.
 - d) La proporción de la asignación de situado fiscal para gastos de dirección y prestación de los servicios.
4. Con base en los planes presentados por los departamentos y distritos y teniendo en cuenta los ajustes que hayan hecho a la estimación preliminar del situado fiscal total, el Departamento Nacional de Planeación preparará el Plan Operativo Anual de Transferencias Territoriales, conjuntamente con las participaciones de que trata el artículo 357 de la Constitución Política y los recursos de cofinanciación. Este plan hará parte del proyecto de ley de Presupuesto que se presente al Congreso el 20 de julio de cada año.
5. El situado fiscal asignado a cada entidad territorial se incorporará a los presupuestos de las entidades territoriales y el ejercicio del control fiscal sobre dichos recursos corresponderá a las autoridades territoriales competentes, incluyendo la Contraloría General de la República de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y la Ley 42 de 1993. Igualmente, se garantizará la participación ciudadana en el control sobre los recursos en los términos que señale la ley.
6. En los plazos determinados por el reglamento las entidades territoriales deberán informar a los respectivos ministerios de Salud y Educación los resultados obtenidos

en la ejecución de los planes sectoriales de salud y educación y la evaluación correspondiente en el logro de las metas propuestas, según lo previsto en el artículo 14 de la presente ley.

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

ARTICULO 19. Transferencia de los Recursos del Situado Fiscal. Los recursos del situado fiscal serán transferidos directa y efectivamente a los departamentos y distritos, de acuerdo con la distribución dispuesta en la ley anual de presupuesto, o directamente a los municipios, previo el cumplimiento de las condiciones y términos señalados en la presente ley, mediante giros mensuales que efectuará el Ministerio de Hacienda.

Para tales efectos, los departamentos, distritos y los municipios organizarán en su presupuesto cuentas especiales independientes para salud y los Fondos Educativos Regionales Departamentales o las cuentas que correspondan en los municipios para educación, que se manejarán con unidad de caja, sometidas a las normas del régimen presupuestal y fiscal de la entidad territorial respectiva, bajo la administración del gobernador o el alcalde, quienes podrán delegar en la autoridad jerárquica superior del respectivo sector de salud y educación.

Los recursos del situado fiscal para educación cedido a los departamentos y distritos, serán girados por la Nación a los Fondos Educativos Departamentales o Distritales, cuya estructura para pago de salarios y liquidación de prestaciones serán fijadas por la entidad territorial correspondiente conforme a los criterios que establezca la ley y el Gobierno Nacional, con la excepción definida en el artículo 16 de la presente ley, caso en el cual los recursos del situado fiscal serán girados a los Fondos Educativos Municipales.

A tales Fondos de las entidades territoriales se deberán girar igualmente todos los recursos que por cualquier concepto sean asignados para el respectivo sector, excepto los recursos propios de los establecimientos descentralizados, de conformidad con el reglamento.

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

PARAGRAFO 1. Para los efectos del giro del situado fiscal a los departamentos, distritos y municipios, el Progra-

NORMATIVIDAD

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

PARAGRAFO 2. El ministerio respectivo comunicará al Ministerio de Hacienda y al Departamento Nacional de Planeación, el cumplimiento de lo previsto en los artículos 13, 14, 15 y 16 para que los recursos del Situado Fiscal sean girados directa y efectivamente a los Departamentos, Distritos, o Municipios.

Mientras se cumplen los requisitos de que tratan los artículos en referencia la administración de los recursos se efectuará en la forma indicada en el artículo 15 de esta ley.

ARTICULO 20. Control del Cumplimiento de las Condiciones del Situado Fiscal. Con el fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se deben asumir las responsabilidades y funciones de que trata la presente Ley, cuyo establecimiento autoriza el artículo 356 de la Constitución Política, cuando los departamentos y distritos hayan disminuido la calidad de los servicios o las coberturas, por causas imputables a la dirección administrativa de dichos servicios, o hayan dado a las transferencias una destinación diferente a la prevista en el plan de desarrollo de salud y educación, los Ministerios promoverán las investigaciones que correspondan ante las autoridades competentes, y determinarán, según la magnitud del incumplimiento y el sector en el cual se presente, diferentes grados de coadministración de las autoridades nacionales en la administración de los recursos del situado fiscal. Las particularidades de esta coadministración se reflejarán en las modalidades y mecanismos que defina cada ministerio, sin que en ningún caso se reduzca el valor del situado fiscal que corresponda a cada entidad territorial, como resultado de la aplicación de la fórmula pertinente.

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

La coadministración será transitoria hasta que se corrijan las fallas técnicas y administrativas que originaron la coadministración de las autoridades nacionales.

CAPITULO III

Participación de los municipios
en los ingresos corrientes de la Nación

ARTICULO 21. Participación para Sectores Sociales. Las participaciones a los municipios de que trata el artículo 357 de la Constitución, se destinarán a las siguientes actividades:

1. En educación: construcción, ampliación, remodelación, dotación y mantenimiento y provisión de material educativo de establecimientos de educación formal y no formal, financiación de becas, pago de personal docente, y aportes de la administración para los sistemas de seguridad social del persona docente.
2. En salud: pago de salarios y honorarios a médicos, enfermeras, promotores y demás personal técnico y pro-

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

3. En vivienda: para otorgar subsidios a hogares con ingresos inferiores a los cuatro salarios mínimos, para compra de vivienda, de lotes con servicios o para construir; o para participar en programas de soluciones de vivienda de interés social definida por la ley; suministrar o reparar vivienda y dotarlas de servicios básicos.
4. En servicios de agua potable y saneamiento básico: preinversión en diseños y estudios; diseños e implantación de estructuras institucionales para la administración y operación del servicio; construcción, ampliación y remodelación de acueductos y alcantarillados, potabilización del agua, o de soluciones alternas de agua potable y disposición de excretas; saneamiento básico rural; tratamiento y disposición final de basuras; conservación de microcuencas, protección de fuentes, reforestación y tratamiento de residuos; y construcción, ampliación y mantenimiento de jagüeyes, pozos, letrinas, plantas de tratamiento y redes;
5. Subsidios para la población pobre que garanticen el acceso a los servicios públicos domiciliarios, tanto en materia de conexión como de tarifas, conforme a la ley y a los criterios de focalización previstos en el artículo 30.
6. En materia agraria: otorgamiento de subsidios para la cofinanciación de compra de tierras por los campesinos pobres en zonas de reforma agraria; creación, dotación, mantenimiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umatas), y capacitación de personal, conforme a las disposiciones legales vigentes; subsidios para la construcción de distritos de riego; construcción y mantenimiento de caminos vecinales; y construcción y mantenimiento de centros de acopio de productos agrícolas.
7. Para grupos de población vulnerables: desarrollo de planes, programas y proyectos de bienestar social integral en beneficio de poblaciones vulnerables, sin seguridad social y con necesidades básicas insatisfechas; tercera edad, niños, jóvenes, mujeres gestantes y discapacitados. Centros de atención del menor infractor y atención de emergencias.
8. En justicia: podrán cofinanciar el funcionamiento de centros de conciliación municipal y comisarias de familia.
9. En protección del ciudadano: previo acuerdo y mediante convenios interadministrativos con la Nación, podrán cofinanciarse servicios adicionales de policía cuando

fuere necesario de conformidad a lo previsto en la ley 4 de 1991.

10. En educación física, recreación y deporte: inversión en instalaciones deportivas; dotación a los planteles escolares de los requerimientos necesarios para la práctica de la educación física y el deporte; conforme a lo previsto en la Ley 19 de 1991 dar apoyo financiero, y en dotación e implementos deportivos a las ligas, clubes de aficionados y eventos deportivos; e inversión en parques y plazas públicas.
11. En cultura: construcción, mantenimiento y rehabilitación de casas de cultura, bibliotecas y museos municipales, y apoyo financiero a eventos culturales y a agrupaciones municipales artísticas y culturales.
12. En prevención y atención de desastres: adecuación de áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo, reubicación de asentamientos, prevención y atención de desastres.
13. En desarrollo institucional: actividades de capacitación, asesoría y asistencia técnica incluidas en un programa de desarrollo institucional municipal, orientado a fortalecer su capacidad de gestión, previamente aprobado por la oficina de planeación departamental correspondiente.
14. Pago del servicio de la deuda adquirida para financiar inversiones físicas en las actividades autorizadas en los numerales anteriores.
15. Construcción y mantenimiento de las redes viales municipales e intermunicipales.
16. En otros sectores que el CONPES social estime conveniente y a solicitud de la Federación Colombiana de Municipios.

PARAGRAFO. En el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata este artículo, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes a las participaciones reglamentadas en este capítulo, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la nación con participación de las entidades territoriales, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones a cargo de la nación con participación de las entidades territoriales.

ARTICULO 22. Reglas de Asignación de las Participaciones para Sectores Sociales. Las participaciones para sectores sociales se asignarán por los municipios a las actividades indicadas en el artículo precedente, conforme a las siguientes reglas:

1. En educación, el 30%
2. En salud, el 25%.
3. En agua potable y saneamiento básico, el 20%, cuando no se haya cumplido la meta de cobertura de un 70% de la población con Agua Potable. Según concepto de la Oficina Departamental de Planeación o de quien haga sus veces se podrá disminuir este porcentaje, cuando se acredite el cumplimiento de metas mínimas y destinarlo a las demás actividades.
4. En educación física, recreación, deporte, cultura, y aprovechamiento del tiempo libre, el 5%.
5. En libre inversión conforme a los sectores señalados en el artículo precedente, el 20%.
6. En todo caso a las áreas rurales se destinará como mínimo el equivalente a la proporción de la población rural sobre la población total del respectivo municipio, tales porcen-

NORMATIVIDAD

tajes se podrán variar previo concepto de las oficinas departamentales de planeación.

En aquellos municipios donde la población rural represente más del 40% del total de la población deberá invertirse adicionalmente un 10% más en el área rural.

PARAGRAFO. Los porcentajes definidos en el presente artículo se aplicarán a la totalidad de la participación en 1999. Antes de este año se podrán destinar libremente hasta los siguientes porcentajes: en 1994 el 50%, en 1995 el 40%, en 1996 el 30%, en 1997 el 20% y en 1998 el 10%; el porcentaje restante en cada año se considerará de obligatoria inversión. A partir de 1999, los Municipios, previa aprobación de las oficinas departamentales de planeación o de quien haga sus veces, podrán destinar hasta el 10% de la participación a gastos de funcionamiento de la administración municipal, en forma debidamente justificada y previa evaluación de su esfuerzo fiscal propio y de su desempeño administrativo. El Departamento Nacional de Planeación fijará los criterios para realizar la evaluación respectiva por parte de las oficinas departamentales de planeación, o de quien haga sus veces.

ARTICULO 23. Control de la Participación para los Sectores Sociales. Para los efectos de garantizar la debida destinación de la participación para los sectores sociales, sin perjuicio de las actividades de control fiscal y demás controles establecidos en las disposiciones legales, se observarán las siguientes reglas:

1. El municipio debe elaborar anualmente un plan de inversiones con cargo a los recursos de la participación para los sectores sociales. El municipio presentará el plan e informes semestrales a la oficina departamental de planeación o a quien haga sus veces, sobre su ejecución y sus modificaciones. El plan de inversiones será presentado al departamento dentro del término que él mismo señale con el fin de que se integre a los planes de educación y salud previsto en esta ley.
2. El municipio garantizará la difusión de los planes sociales entre los ciudadanos y las organizaciones de su jurisdicción. La comunidad, a través de los distintos mecanismos de participación que defina la ley, podrá informar al departamento al cual pertenezca el municipio respectivo, o a las autoridades competentes en materia de control y evaluación, las irregularidades que se presenten en la asignación y ejecución de los recursos.
3. Con base en las informaciones obtenidas, si se verifica que no se han cumplido exactamente las destinaciones autorizadas conforme a esta Ley y a los acuerdos municipales, para los efectos de las sanciones de que trata el parágrafo del artículo 357 de la Constitución Política los departamentos promoverán la realización de las investigaciones pertinentes ante los organismos de control y evaluación.

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

ARTICULO 24. Criterios de Distribución de la Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes para Inversión en Sectores Sociales. La participación de los municipios en el presupuesto general de la nación para inversión en los sectores sociales, tendrá un valor igual al 15% de los ingresos corrientes de la Nación en 1994, y se incrementará en un punto porcentual cada año hasta alcanzar

el 22% en el año 2001. Los ingresos corrientes de la Nación que servirán de base para el cálculo de las participaciones de los municipios según los artículos 357 y 358 constitucionales, estarán constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios; no formarán parte de esta base de cálculo los recursos del fondo nacional de regalías, los definidos en la ley 6a. de 1992, por el artículo 19 como exclusivos de la nación en virtud de las autorizaciones otorgadas por única vez al Congreso en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política y solamente por el año de 1994, se excluyen la sobretasa del impuesto a la renta y las rentas de destinación específica señaladas en el artículo 359 de la Constitución. La participación así definida se distribuirá conforme a los siguientes criterios:

1. El 60% de la participación así:
 - a. El 40% en relación directa con el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas.
 - b. El 20% en proporción al grado de pobreza de cada municipio, en relación con el nivel de pobreza promedio nacional.
2. El 40% restante en la siguiente forma:
 - a. El 22% de acuerdo con la participación de la población del municipio dentro de la población total del país.
 - b. El 6% en proporción directa a la eficiencia fiscal de la administración local, medida como la variación positiva entre dos vigencias fiscales de la tributación per cápita ponderada en proporción al índice relativo de necesidades básicas insatisfechas.
 - c. El 6% por eficiencia administrativa, establecida como un premio al menor costo administrativo per cápita por la cobertura de los servicios públicos domiciliarios, y medida como la relación entre el gasto de funcionamiento global del municipio y el número de habitantes con servicios de agua, alcantarillado y, aseo. En los municipios donde estos servicios no estén a su cargo, se tomará como referencia el servicio público domiciliario de más amplia cobertura.
 - d. El 6% de acuerdo con el progreso demostrado en calidad de vida de la población del municipio, medido según la variación de los índices de necesidades básicas insatisfechas en dos puntos diferentes en el tiempo, estandarizada.

PARAGRAFO 1. Antes de proceder a la aplicación de la fórmula anterior se distribuirá en 5% del total de la participación entre los municipios de menos de 50,000 habitantes, asignado de acuerdo con los mismos criterios señalados para la fórmula. Igualmente, antes de aplicar la fórmula, el 1.5% del total de la participación se distribuirá entre los municipios cuyos territorios limiten con la ribera del Río Grande de la Magdalena, en proporción a la extensión de la ribera de cada municipio.

PARAGRAFO 2. Para el giro de la participación ordenada por el artículo 357 de la Constitución Política, de que trata esta Ley, el Programa Anual de Caja se hará sobre la base del 90% del aforo que aparezca en la ley de presupuesto. Cuando en una vigencia fiscal los ingresos corrientes efectivos sean superiores a los ingresos corrientes estimados en el presupuesto, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda procederá a efectuar el correspondiente reaforo y a través del Departamento Nacional de Planeación a asignar los recursos adicionales, en la misma vigencia fiscal o en la subsiguiente, conjuntamente con las sumas correspondientes

al 10% del aforo previsto en el presupuesto. Por el contrario, si los ingresos corrientes efectivos son inferiores se dispondrá la reducción respectiva. Tanto para la asignación de recursos adicionales como para la reducción de las transferencias, se tendrán en cuenta las reglas de distribución previstas en esta ley.

PARAGRAFO 3. El giro de los recursos de esta participación se hará por bimestres vencidos, dentro de los primeros 15 días del mes siguiente al bimestre, máximo en las siguientes fechas:

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

ARTICULO 25. Participación de los Resguardos Indígenas. Los resguardos indígenas que para efectos del artículo 357 sean considerados por la ley como Municipios recibirán una participación igual a la transferencia per cápita nacional, multiplicada por la población indígena que habite en el respectivo resguardo. Dicha participación se deducirá del monto total de la transferencia, pero al proceder a hacer la distribución conforme al artículo 24, no se tendrá en cuenta para los municipios en cuya jurisdicción se encuentre el resguardo, la población indígena correspondiente. Si el resguardo se encuentra en territorio de más de un municipio, la deducción se hará en función de la proporción de la población del resguardo radicada en cada municipio. La participación que corresponda al resguardo se administrará por el respectivo municipio, pero deberá destinarse exclusivamente a inversiones que beneficien a la correspondiente población indígena, para lo cual se celebrará en contrato entre el municipio o municipios y las autoridades del resguardo. Cuando los resguardos se erijan como Entidades territoriales Indígenas, sus autoridades recibirán y administrarán la transferencia.

Este artículo se considera transitorio mientras se aprueba la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. El Gobierno dará cumplimiento al artículo transitorio 56 de la Constitución.

ARTICULO 26. Régimen de transición. Durante el período comprendido entre 1994, 1995, 1996, 1997 y 1998 la distribución de las participaciones para inversión social, se efectuará según las siguientes reglas:

1. Cada municipio recibirá anualmente una participación básica igual a la misma cantidad percibida en 1992 en pesos constantes, por concepto de las participaciones en el impuesto al valor agregado -IVA- establecidas en la ley 12 de 1986.
2. Del valor total de la transferencia del respectivo año se deducirá lo que le corresponde a los municipios como participación básica, y la diferencia se distribuirá de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 24.

PARAGRAFO. Para efectos de este artículo se entiende por pesos constantes de 1992 el valor corriente de las participaciones municipales básicas de ese año más el porcentaje de ajuste del año gravable «PAAG», el cual será equivalente a la variación porcentual del índice de precios al consumidor

NORMATIVIDAD

para empleados, registrada entre el 1 de octubre del año en referencia y la misma fecha del año inmediatamente anterior a éste, según certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, en forma similar a lo previsto en el artículo 331 del Estatuto Tributario.

CAPITULO IV Disposiciones generales

ARTICULO 27. Adecuación institucional.

Para los efectos de la adecuación institucional exigida por lo dispuesto en la presente Ley, de conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, confiérense facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis meses contados a partir de la fecha de vigencia de la presente Ley, para que adopte normas sobre la modificación de la estructura y funciones del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Educación Nacional y sus entidades adscritas y vinculadas para adecuarlas a las previsiones de esta ley.

ARTICULO 28. Modificaciones funcionales. Para los efectos de lo dispuesto por esta ley, se disponen las siguientes modificaciones funcionales:

1. El Ministerio de Hacienda determinará los montos totales correspondientes a las transferencias y participaciones de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y el Departamento Nacional de Planeación aplicará las fórmulas respectivas para su distribución por entidades territoriales, de acuerdo con la información preparada por los respectivos ministerios en coordinación con el DANE, conforme a los procedimientos señalados en esta Ley.
2. Será de competencia del Departamento Nacional de Planeación participar en los procedimientos de preparación y programación presupuestal de los recursos de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, en los términos previstos en esta Ley, así como desarrollar las actividades relativas al seguimiento y evaluación de las correspondientes destinaciones, en armonía con lo establecido en los artículos 343 y 344 de la Constitución Política.
3. La Unidad de Desarrollo Territorial será una Unidad Administrativa Especial del Departamento Nacional de Planeación, con autonomía administrativa y presupuesto propio, que tendrá el carácter, régimen jurídico y atribuciones que se establezcan en desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo precedente, y que ejercerá todas las funciones asignadas al Departamento Nacional de Planeación por la presente Ley.
4. Asignase a los Ministerios de salud y Educación y al Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el DANE, la organización y puesta en funcionamiento de un sistema de información en las áreas de la educación, la salud, los servicios públicos domiciliarios y las finanzas territoriales, que sea el soporte técnico para la aplicación de las normas de la presente Ley.
5. Los departamentos, distritos y municipios están obligados a suministrar al sistema de información previsto en el numeral precedente, la información que determinen los Ministerios de Salud y Educación y el Departamento Nacional de Planeación. Si se comprueba que las autoridades responsables de las entidades territoriales suminis-

traron información conducente a sobreestimación del situado, se entiende tal proceder como causal de mala conducta y ellas quedarán sujetas a las sanciones administrativas y pecuniarias pertinentes.

6. Los Ministerios adoptarán, por medio de resoluciones, reglamentos especiales para efectos de adelantar las labores de seguimiento y evaluación de la prestación de los servicios y, en especial, de la utilización destinación de las transferencias y de los grados de cobertura de los mismos.
7. La nación no podrá reasumir, las responsabilidades que pasan a ser de competencia exclusiva de los departamentos, distritos y municipios, conforme a lo dispuesto en la presente Ley. No obstante en virtud del principio de la subsidiariedad en forma transitoria y por motivos debidamente calificados por el CONPES para la política social, la Nación tomará medidas excepcionales de intervención técnica y administrativa para la prestación de los servicios de salud y educación en las entidades territoriales.
8. El Departamento Nacional de Planeación en coordinación con los Ministerios de Salud y Educación, la Escuela Superior de Administración Pública y las Universidades, realizarán un plan de divulgación, capacitación y asesoría a las Entidades Territoriales, sus funcionarios, autoridades y la comunidad, sobre las materias propias de esta ley.

ARTICULO 29. Derechos sociales, económicos y culturales. Las entidades competentes conforme a esta ley en desarrollo de sus funciones y conforme a las disposiciones legales vigentes, podrán con recursos fiscales contratar con personas naturales o jurídicas la compraventa de bienes y/o la contraprestación de servicios en beneficio propio o de terceros, y de acuerdo a los criterios de focalización previstos en el artículo 30 de ésta Ley, con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales consagrados en los artículos 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 67, 70, 71, y 368 y, 13 y 46 transitorios de la Constitución Política. En consecuencia, podrán incluirse en las leyes anuales de presupuesto y en los presupuestos de las entidades territoriales, las apropiaciones correspondientes para tales efectos.

En el sector educativo y de salud conforme al artículo 24 de la Ley 10 de 1990, podrán además, suscribirse contratos entre las administraciones territoriales e instituciones educativas y de salud sin ánimo de lucro, de reconocida idoneidad, para financiar estudiantes o la atención de pacientes de escasos recursos económicos. El contrato deberá en todo caso estipular el monto del subsidio por estudiante y el sistema de tarifas y cuotas de recuperación que regula la presentación de los servicios de salud. Cuando se aprueben los planes de desarrollo, deberán figurar en los programas. En el sector educativo, se procederá según el artículo 8 de la presente Ley.

ARTICULO 30. Definición de focalización de los servicios sociales. Defínese focalización de subsidios al proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigna a los grupos de población mas pobres y vulnerables.

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

ARTICULO 31. Sanciones. Incurrirán en causal de mala conducta los funcionarios que retarden u obstaculicen las transferencias o el pago, que transfieran más o menos de los recursos que correspondan a las entidades territoriales conforme a esta ley, y serán objeto de las sanciones disciplinarias correspondientes, sin perjuicio de las demás previstas en la ley penal.

ARTICULO 32. Control Interno y Fiscal. Los departamentos y municipios y sus entidades descentralizadas diseñarán e implantarán los sistemas de control interno a que se refiere el artículo 269 de la Constitución Política, para garantizar la protección y el uso honesto y eficiente de los recursos que se transfieran en desarrollo de la presente ley.

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

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

ARTICULO 33. Fondo Prestacional del Sector Salud. Créase el Fondo Nacional para el pago del pasivo prestacional de los servidores del sector salud, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, con independencia contable y estadística, con las siguientes características:

1. El Fondo Prestacional garantizará el pago del pasivo prestacional por concepto de cesantías, reservas para pensiones y pensiones de jubilación, causadas hasta el fin de la vigencia presupuestal de 1993, de los servidores pertenecientes a las entidades o dependencias de que trata el numeral 2 del presente artículo, que se encuentren en los siguientes casos:
 - a. No afiliados a ninguna entidad de previsión y seguridad social, cuya reserva para cesantías o pensiones de jubilación no se haya constituido total o parcialmente, excepto cuando las reservas constituidas con anterioridad a la vigencia de la presente ley se destinen a fin distinto al pago de cesantías y pensiones.
 - b. Afiliados a entidades de previsión y seguridad social pero cuyos aportes no hayan sido cancelados o hayan sido cancelados parcialmente, excepto cuando la interrupción de los pagos respectivos se haya producido con posterioridad a la vigencia de esta ley, o cuando las reservas se hayan destinado a otro fin.
 - c. Afiliados o pensionados de las entidades de previsión y seguridad social cuyas pensiones sean compartidas con las instituciones de salud, correspondiendo al Fondo el pago de la diferencia que se encuentre a cargo de la entidad de salud cuya reserva para cesantías o pensiones de jubilación no se haya constituido total o parcialmente, excepto cuando las reservas constituidas con anterioridad a la vigencia de la presente ley se destinen a fin distinto al pago de cesantías y pensiones.
2. Son beneficiarios del Fondo y tienen derecho a exigir el pago de la deuda de sus pasivos prestacionales, los servidores mencionados en el numeral 1 del presente

artículo que pertenezcan a las siguientes entidades o dependencias del sector salud:

- a. A las instituciones o dependencias de salud que pertenezcan al subsector oficial del sector salud.
 - b. A entidades del subsector privado del sector salud cuando se trate de instituciones que hayan estado sostenidas y administradas por el Estado, y aquellas privadas que se liquiden y cuyos bienes se destinen a una entidad pública.
 - c. A las entidades de naturaleza jurídica indefinida del sector salud cuando se trate de instituciones que hayan estado sostenidas y administradas por el estado, o que se liquiden y cuyos bienes se destinen a una entidad pública.
3. La responsabilidad financiera para el pago del pasivo prestacional de los servidores de la entidades o dependencias identificadas en el numeral 2, reconocida en los términos de la presente ley, se establecerá mediante un reglamento expedido por el gobierno nacional que defina la forma en que deberán concurrir la nación y las entidades territoriales, para cuyo efecto se tendrá en cuenta la proporción en que han concurrido los diversos niveles administrativos a la financiación de las entidades y dependencias del sector salud de que trata el presente artículo, la condición financiera de los distintos niveles territoriales y la naturaleza jurídica de las entidades.
4. El Fondo se financiará con los siguientes recursos:
- a. Un 20% de las utilidades de ECOSALUD.
 - b. Un porcentaje de los rendimientos, que fije el gobierno nacional, proveniente de las inversiones de los ingresos obtenidos en la venta de activos de las empresas y entidades estatales.
 - c. Las partidas del presupuesto general de la nación que se le asignen.

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

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

ARTICULO 34. De la inscripción en el registro especial de las entidades de salud. Todas las instituciones o fundaciones de utilidad común y las corporaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea la prestación de servicios de salud, deberán acreditar ante el Ministerio de Salud, o en quien éste delegue, o ante las direcciones departamentales o distritales de salud, la capacidad tecnológica y científica, la suficiencia patrimonial y la capacidad técnico

administrativa en la forma que señale el reglamento, para que el Ministerio cumpla la función de verificación.

El Ministerio de Salud o la dirección de Salud que corresponda, cuando requiera la documentación respectiva, podrá verificar la procedencia de la inscripción en el registro especial o la cancelación de la personería jurídica, siguiendo los procedimientos determinados en la Ley 10 de 1990 y demás normas reglamentarias o complementarias. En todo caso, el control del Ministerio o de la Dirección de Salud que corresponda, para verificar los requisitos de inscripción podrá ser selectivo y posterior según lo determine el reglamento.

ARTICULO 35. De la indefinición de la naturaleza jurídica de los hospitales. Aquellas instituciones prestadoras de servicios de salud, cuya naturaleza jurídica no se haya podido precisar y estén siendo administradas y sostenidas por el estado continuarán bajo la administración del respectivo ente territorial de acuerdo al nivel de atención y clasificación que determine por resolución el ministerio de salud.

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

ARTICULO 36. Organízase como Unidad Administrativa Especial el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, adscrito al Ministerio de Salud.

La Unidad Administrativa Especial, de que trata este artículo se organiza sin personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonio, para el manejo, administración de los bienes y recursos que se le asignen en los términos del decreto 1050 y 3130 de 1968.

El Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta tiene como objetivo la prestación del servicio público de salud en el área de la medicina dermatológica, con énfasis en el tratamiento de la lepra y la leishmaniasis. Desarrollará igualmente convenios docenteasistenciales y adelantará las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de su objetivo.

ARTICULO 37. El Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, contará con la siguiente estructura, sin perjuicio de las que el Gobierno Nacional establezca en el correspondiente reglamento de organización:

- Dirección General.
- Departamento de Investigaciones.
- Departamento de educación Médica.
- Departamento de Consulta Externa.
- Departamento de Cirugía.
- Departamento de Laboratorio.
- Departamento Paramédico
- Departamento Administrativo.

ARTICULO 38. Los programas de cofinanciación que adelanta la Nación no necesariamente deberán exigir para su desarrollo el endeudamiento del ente territorial.

ARTICULO 39. Impulso al Esfuerzo Fiscal. Con el fin de impulsar el esfuerzo fiscal, el Gobierno Nacional a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público propondrá a las entidades territoriales la adopción y realización de programas de fiscaliza-

ción y control de sus tributos; así mismo diseñará metodologías para la estructuración y mantenimiento de los registros de contribuyentes de los impuestos territoriales y diseñará y propondrá sistemas de señalización unificados para aquellos productos que generan los impuestos departamentales al consumo.

ARTICULO 40. Autoridad Doctrinaria. La Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público será autoridad doctrinaria en materia de interpretación de las normas sobre tributación territorial y sobre los demás temas que son objeto de su función asesora. En desarrollo de tal facultad emitirá concepto con carácter general y abstracto para mantener la unidad en la interpretación y aplicación de tales normas.

ARTICULO 41. Para efectos de esta ley se tendrá en cuenta la población estimada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, con base en el censo de 1985 o la del censo de 1993 si se realiza.

Las participaciones municipales ordenadas por el artículo 357 de la Constitución, serán recursos propios de los municipios.

ARTICULO 42. De la participación total que corresponde a los Distritos y Municipios en los ingresos corrientes de la Nación se girará el 0.0001 (cero, punto, cero, cero, cero, uno) a la Federación Colombiana de Municipios que tendrá a su cargo las funciones que le asigna la presente Ley y la promoción y representación de sus afiliados que serán por derecho propio todos los Distritos y Municipios del País.

ARTICULO 43. Vigencia. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de su publicación.

Dada en Santafé de Bogotá, D. C., a 12 de agosto de 1993
CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Presidente del Honorable Senado de la República,

(Fdo.) TITO EDMUNDO RUEDA GUARÍN

El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

(Fdo.) CESAR PEREZ GARCIA

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

(Fdo.) PEDRO PUMAREJO VEGA

El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes,

(Fdo.) DIEGO VIVAS TAFUR

REPUBLICA DE COLOMBIA

- GOBIERNO NACIONAL

PUBLIQUESE Y EJECUTESE

Dada en Santafé de Bogotá, D. C., a 12 de agosto de 1993

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

(Fdo.) RUDOLF HOMMES RODRIGUEZ

La Ministra de Educación Nacional,

(Fdo.) MARUJA PACHON DE VILLAMIZAR

El Ministro de Salud,

(Fdo.) JUAN LUIS LONDOÑO DE LA CUESTA

La Subdirectora del Departamento Nacional de Planeación, encargada de las funciones del Director del Departamento Nacional de Planeación,

(Fdo.) CECILIA MARIA VELEZ WPITI

SUPLEMENTO

Caracterización de la cultura del servicio público central y descentralizado

Este estudio fue realizado por la Fundación la Previsora para la Seguridad Social. Investigadores Daniel Arenas Reyes, José Darío Quintero Medina y Luz Jaramillo Campo.

La investigación que aquí se sintetiza estuvo orientada a establecer un primer perfil cultural de los empleados públicos, mediante un estudio exploratorio y cualitativo, para la identificación de algunos elementos determinantes de la dinámica corporativa del Estado.

En concordancia con la política de modernización impulsada por el actual gobierno, el Departamento Administrativo de la Función Pública consideró necesario iniciar la investigación para determinar estas características y establecer su impacto en el bienestar del funcionario y por lo tanto en su rendimiento y efectividad en el trabajo.

Se partió del supuesto de que el tamaño de la población ocupada en la rama ejecutiva del poder público, así como las funciones de autoridad, poder y servicio, hacen de ellos un grupo con comportamientos culturales propios, que generan una subcultura cuyos valores, creencias y prácticas, es necesario conocer para identificar políticas que mejoren sus condiciones de trabajo.

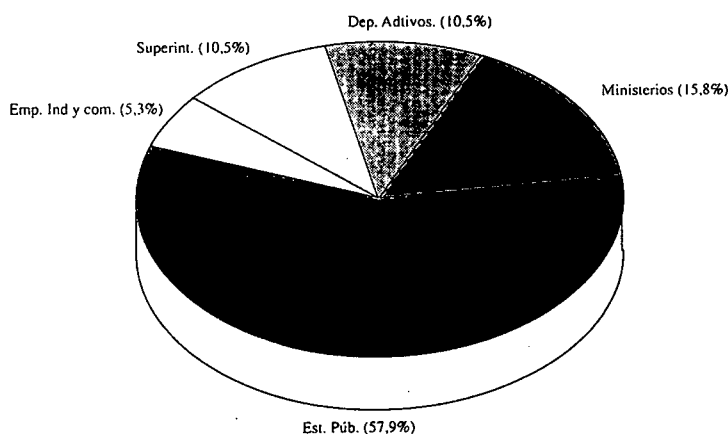
Metodología

Para abrir espacios de participación, reflexión y discusión, se utilizó una metodología participativa, realizando siete talleres con funcionarios públicos del nivel nacional del sector central y descentralizado. Los talleres se hicieron por niveles ocupacionales: operativo, técnico-administrativo y profesional asesor, dos para cada uno de éstos, y un séptimo taller con directivos, donde se

presentaron y discutieron resultados y conclusiones.

La selección de los participantes tuvo en cuenta que hubiera representatividad de quienes llevaran menos de cinco años prestando servicio a la institución, entre cinco y diez, y más de diez años. Asistieron un total de 135 funcionarios y 21 al taller de directivos. La representación según entidades puede observarse en el siguiente gráfico:

Entidades participantes según naturaleza jurídica



Solamente un tercio de los funcionarios contestó que existían programas de capacitación y actualización en su institución. Menos del 10% considera que existen estímulos para vincularse a estos programas. El 43% de los técnicos-administrativos y el 40% de los profesionales, consideran que no existe ningún estímulo que anime a trabajar en la mejor forma.

Valoración del trabajo. Este aspecto incluyó la formulación de preguntas relacionadas con la valoración de su propio trabajo por la institución y por los compañeros, su correspondencia con los niveles salariales y con su formación profesional, y la propia calificación que le merece al funcionario su trabajo.

La mayoría de los tres niveles considera que sus funciones corresponden a su formación. Cuando esta respuesta se analiza por los diferentes tipos de institución, en los establecimientos públicos es en los únicos donde aparece que las exigencias de su cargo están por encima de su calificación, o que no la toman en cuenta. Al cruzarla con antigüedad en el cargo, los que creen que más se corresponde su formación con sus funciones son los que llevan más de diez años, el 73.7% así lo afirma.

En cuanto a la opinión sobre la remuneración, el mayor porcentaje en todos los niveles considera que no es nada adecuada. Unicamente en el nivel operativo se presentaron respuestas afirmativas. El 28.3% de ellos consideró que su remuneración era muy buena. Esto es explicable porque a este

nivel los salarios, prestaciones y seguridad social son competitivos con los que predominan en la empresa privada. Por el contrario, la diferencia de condiciones salariales entre el sector público y privado, es muy grande para los otros niveles ocupacionales.

Los profesionales y técnicos consideran muy agradable el trabajo que realizan, más del 85% así lo afirma. En cambio el 67% de los operativos piensan que es poco o nada agradable.

Es generalizada la opinión de que el trabajo brinda con frecuencia la oportunidad de aprender cosas nuevas e interesantes, aún entre el persona operativo.

Los profesionales son quienes más consideran que el trabajo les brinda posibilidades de ascenso, y al mismo tiempo quienes menos dispuestos estarían a cambiarlo por otro de igual remuneración.

Los profesionales consideran que su trabajo es muy valorado por sus jefes y compañeros. Respecto a los créditos por el trabajo, aproximadamente la mitad consideró que siempre o con frecuencia recibe reconocimiento por éste. La otra mitad opinó que esto sucedía ocasionalmente o nunca.

Al cruzar la valoración del trabajo por parte del jefe con el sexo, la diferencia no es significativa. Sin embargo, más mujeres (45.9%) que hombres (41.7%) consideran que siempre su trabajo es valorado. Lo mismo sucede con la valoración del trabajo por parte de los compañeros.

Integración y relación con los compañeros de trabajo. Se refiere al trabajo en

equipo, a la cooperación y apoyo de otras áreas y a la competencia que exista entre los miembros del grupo.

Los resultados de este estudio muestran que en general hay una gran integración y buena relación con los compañeros. La mayoría considera que la competencia es moderada, y en especial profesionales y técnicos funcionan como equipo. Sin embargo, como se anotó anteriormente, la comunicación con los jefes ya sea individual o como grupo de trabajo no es buena. Más de la mitad en todos los niveles, en especial los profesionales, afirman hacer muchas recomendaciones que poco o nada son tenidas en cuenta.

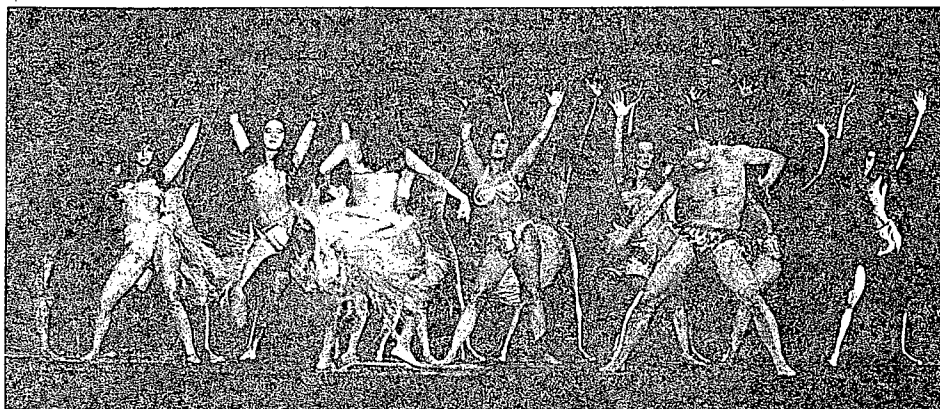
Al relacionar la pregunta sobre el funcionamiento como equipo con los diferentes tipos de entidades, la respuesta más baja a la alternativa de «siempre» la dieron los funcionarios de los Ministerios, 25.9%; y la más alta los de los departamentos administrativos, 55%.

Al cruzarla con la antigüedad en el cargo, los que opinan que su grupo de trabajo poco funciona como equipo, son los que llevan menos de cinco años. En cambio los que tienen más de diez años, en su mayoría creen que siempre o con frecuencia éste funciona como tal. Casi todos opinaron que cooperan con otras áreas y se sienten apoyados por las demás.

Nivel educativo de los funcionarios

Se consideraron cuatro niveles, primaria, secundaria, universitaria y especialización. Como era de esperarse se comprobó una correlación entre el nivel educativo y el ocupacional. A mayor nivel ocupacional corresponde un mejor nivel educativo.

Los funcionarios de las empresas industriales y comerciales del Estado son los que tienen un nivel de escolaridad más alto. No se presentó ninguno que sólo tuviera primaria. En cambio en los ministerios, superintendencias y departamentos administrativos, entre el 10 y el 17% únicamente había cursado la primaria. En las



SUPLEMENTO

superintendencias es donde se encuentra el segundo nivel más alto de formación profesional, el 50% son universitarios y el 25% de éstos tienen especialización.

Percepción acerca del sector público

Para las siete características tenidas en cuenta con que normalmente se asocia la burocracia, los funcionarios evaluaron mejor su propia institución que las demás. Podría interpretarse como «ver la paja en el ojo ajeno y no la viga en el propio», o como identificación y compromiso con la entidad en la cual trabajan.

Así por ejemplo, mientras el 71% considera que las otras instituciones son con frecuencia o permanentemente ineficientes, sólo el 34% piensa así de la propia. En relación con la corrupción y a la mala atención al público, estas diferencias son aún mayores, pocos creen que su institución padezca de estos problemas.

La politiquería y el exceso de trámites son vistos como los mayores problemas de las otras instituciones. En la propia sólo este último es considerado el problema más frecuente por el 64% de los entrevistados. La corrupción también se considera alta en las demás instituciones, en la propia únicamente una quinta parte cree que este fenómeno sucede.

El principal origen de los problemas mencionados es visto en las otras institucio-

nes como consecuencia de nombramientos por razones políticas, un 80% opinó así. La falta de estímulos para el trabajo y los bajos salarios ocupan el segundo y tercer lugar. Estos son considerados como los principales orígenes de los problemas en la propia institución.

La falta de capacitación y de políticas claras, constituyen otros de los motivos mencionados con más frecuencia.

Actividades extralaborales

Para completar el perfil del funcionario se preguntaron aspectos relativos a las actividades extralaborales, entendiendo por ellas lo que éste hace por fuera del horario de trabajo.

Aunque en diferente orden de importancia, todos los niveles suelen ver televisión, leer, escuchar música y continuar trabajando. Las dos terceras partes de los profesionales y la mitad de los operativos continúan trabajando por fuera de su jornada laboral todos los días.

Espectáculos. Es de destacar el bajo porcentaje que acude a cine, en especial en el nivel profesional y administrativo, solamente un 10% lo hace al menos una vez a la semana. Quienes más van a espectáculos culturales son los técnicos administrativos y quienes menos lo hacen son los profesionales.

Aproximadamente un tercio de los funcionarios asiste a un espectáculo deportivo o practica deportes al menos una vez a la semana.

Fuentes de Información según preferencias. La fuente de información más importante para el personal operativo y profesional es la televisión, mientras que para el técnico es la radio. Para todos los niveles de la prensa ocupa el tercer lugar.

En relación con las secciones de esta última, las preferencias son las noticias internacionales, nacionales y locales que ocupan los primeros lugares para todos los niveles. Le siguen las páginas editoriales, leídas diariamente por la mitad de los profesionales, las políticas por un tercio de ellos y las económicas por una cuarta parte. Los técnicos y administrativos, aparte de las noticias, prefieren las páginas editoriales, las políticas y las deportivas. Para el personal operativo, las páginas deportivas, las sociales y las tiras cómicas son en su orden las más leídas.

Los temas de lectura preferidos de los profesionales son los libros científicos y técnicos. Los religiosos en el caso de los operativos. El personal administrativo prefiere la literatura. Es de anotar que existe una mayor preferencia en los funcionarios de todos los niveles por los libros religiosos. Esta es más alta que por los libros de historia o poesía. Las revistas preferidas por todos son las de actualidad nacional e internacional.

En cuanto a la programación de radio, los noticieros son los más escuchados, más del 70% de los funcionarios entrevistados lo hace diariamente. Los programas de opinión y los musicales ocupan el segundo y tercer lugar de preferencia.

En la televisión los programas preferidos son los noticieros, más del 85% los ve diariamente. Las telenovelas ocupan el segundo lugar en las preferencias de operativos y administrativos, y los de opinión en el caso de los profesionales. En la radio y la televisión, los programas culturales cuentan con una buena audiencia entre técnicos, administrativos y profesionales.

...mientras el 71% considera que las otras instituciones son con frecuencia o permanentemente ineficientes, sólo el 34% piensa así de la propia...

Aproximación al perfil cultural del funcionario público

En resumen el funcionario público es una persona que aprecia su trabajo, es consciente de estar prestando un servicio, de sus debilidades individuales y de la organización para la cual trabaja. Le preocupan los problemas que por estar fuera de su alcance no puede solucionar.

Requiere para una mayor eficiencia mejorar el clima organizacional, sus condiciones de bienestar, niveles salariales competitivos con el sector privado, respetabilidad de su imagen ante la sociedad.

Es positivo que los más jóvenes, quienes llevan menos de cinco años prestando un servicio público, son los más críticos ante su organización. Pueden ser el punto de apoyo para los programas de modernización del Estado.

Las normas, los papeleos, el exceso de trámites, la tradición, la mala imagen, hacen que las fallas de la burocracia no sean atribuibles a cada «burócrata» en particular, sino a la organización social que ha moldeado su actividad y la ha enmarcado dentro de parámetros que dificultan su desempeño eficiente.

Recomendaciones para medidas prácticas

Clima organizacional

Consideramos que es necesario adelantar campañas y cursos de inducción para que los funcionarios de todos los niveles conozcan con claridad los objetivos, políticas y metas de la institución para la cual trabajan, así como la función de cada una de las áreas de su entidad. Estas actividades deben ser una política de personal de carácter permanente, y obligatoria para los nuevos funcionarios. Este conocimiento interno de la institución es fundamental para el desarrollo eficiente en cada puesto de trabajo.

En la coyuntura actual los contenidos específicos de estas campañas deben ser respecto a los alcances y objetivos de los

recientes decretos de modernización del Estado.

Un importante porcentaje de los funcionarios entrevistados opinó que la organización actual del trabajo en su institución contribuye poco al cumplimiento de las políticas y aumento de la productividad. Las recomendaciones hechas para mejorar esta situación hicieron énfasis en la necesidad de contar con mecanismos de información y participación, y en particular con flujos de comunicación con los jefes inmediatos.

Los programas de capacitación y actualización son, junto con la existencia de planes y políticas claras de trabajo, dos mecanismos importantes para que la organización de éste contribuya a la eficacia.

Otro de los problemas que afecta la eficiencia en el trabajo es el exceso de papeleos y normas obsoletas. Se espera que las medidas de modernización cambien sustancialmente esta situación.

Sobre las condiciones de trabajo

Los estímulos en el trabajo y para la capacitación deben hacer parte fundamental de las políticas de bienestar. Así mismo se debe buscar establecer escalas de remuneración más competitivas con las del sector privado, como es la tendencia actual.

En relación con la percepción del funcionario acerca del sector público

Campañas orientadas a la mejora de la eficiencia y prestación de los servicios deben ir paralelas con otras dirigidas a la moralización, y a dignificar la imagen del servidor público.

En relación con una política para el prepensionado


Aunque existen programas de preparación para la jubilación en algunas instituciones como el ICBF, ISS, la Caja Nacional de Previsión, muchos de ellos con resultados exitosos, su cobertura no es suficiente, y como se pudo ver en el último taller con directivos, son bastante desconocidos en otras instituciones. Como este es un aspecto muy importante del bienestar laboral, y en la coyuntura de particular importancia para los funcionarios públicos, recomendamos que se establezcan en todas las instituciones y se creen mecanismo estables de información y coordinación entre las diferentes áreas encargadas del bienestar social y laboral.

En relación con las actividades extralaborales

La conclusión más importante en este sentido es que el funcionario público en su tiempo libre procura estar informado al máximo del acontecer nacional e internacional, del desarrollo de la política y de la economía.

Una política de bienestar laboral que contribuya al desarrollo cultural de los funcionarios puede basarse en el interés de éstos por estar informados. En este sentido acciones como las suscripciones a revistas no sólo de actualidad sino especializadas en diversas expresiones culturales, como las artes plásticas, arquitectura, teatro, cine, en número suficiente que puedan rotar por todas las oficinas, serían de gran ayuda para el desarrollo del personal del funcionario.

Las suscripciones a la prensa nacional, que en la actualidad sólo llegan a los directivos, es recomendable que tengan una mayor distribución, de tal manera que lleguen al menos a todos los funcionarios de nivel profesional.

Como se anotó anteriormente, este fue un primer estudio exploratorio cuyas conclusiones deben ser profundizadas y complementadas con la participación de más funcionarios y con la realización de estudios de caso por institución. 

**“Los estímulos en
el trabajo y la
capacitación
deben hacer parte
fundamental de
las políticas de
bienestar”**

AGENDA BIBLIOGRAFICA

EL CENTRO DE DOCUMENTACION

XXI

reunión del consejo
directivo del CLAD
Coloquio técnico del
CLAD realizado en
Madrid en enero de 1992 bajo el tema «ex-
periencias concretas en materia de reforma
del estado en América Latina, el Caribe y
España».

Dentro de los temas desarrollados en
las ponencias están: problemas constitucio-
nales y jurídicos, gerencia pública, descentra-
lización, reforma judicial, modernización,
políticas sociales, reforma administrativa en
Argentina, Colombia, Chile, Cuba, Ecua-
dor, El Salvador, España, Guatemala, Ha-
ití, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

MAP

Ministerio
para las
Administraciones
Públicas

Instituto Nacional
de
Administración Pública



CENTRO LATINOAMERICANO DE
ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO

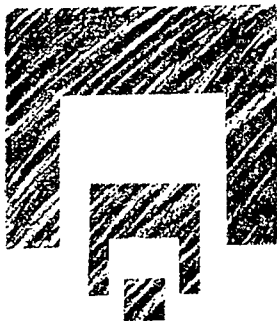
XXI REUNION DEL
CONSEJO DIRECTIVO
DEL CLAD

COLOQUIO TECNICO

Madrid - Enero de 1992

AGENDA BIBLIOGRAFICA

DOCE ENSAYOS



SOBRE LA NUEVA CONSTITUCION

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO
JOSE ALVEAR SANIN
CARLOS ALBERTO ATEHORTUA RIOS
JORGE E. BENAVIDES LOPEZ
CONSUELO DEVIS SAAVEDRA
HERNANDO ESCOBAR ISAZA

MAURICIO GARCIA VILLEGAS
ARTURO GOMEZ DUQUE
JULIO GONZALEZ ZAPATA
OSCAR PEÑA ALZATE
SERGIO URIBE CORREA
JESUS VALLEJO MEJIA

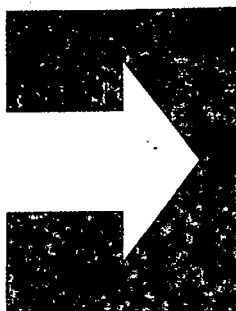


Alvarez Jaramillo, Luis Fernando ... /Et
Al./ Doce ensayos sobre la nueva Consti-
tución. Medellín: señal editora, 1991. 263p.

Colección, de escritos en los
que el lector hallará diferen-
tes puntos de vista, planteamien-
tos, críticas, reflexiones y un
exhaustivo análisis constitucional.

En conjunto, la obra constituye un
valioso aporte a los estudiosos de la nueva
carta promulgada en 1991.

Jaime Córdoba Triviño
DEFENSOR DEL PUEBLO



GUIA PRACTICA DE LA ACCION DE TUTELA

2a.
edición
1993



Córdoba Triviño, Jaime. Guía Práctica de la Acción de Tutela. Medellín:
Biblioteca Jurídica Diké, 1993. 2 ed. 152 p.

Esta guía práctica tiene como propósito presentar la informa-
ción básica como orientación para las personas interesadas en
conocer los aspectos fundamentales de la acción de tutela y
para quienes sientan amenazados sus derechos constituciona-
les fundamentales y quieran interponer este importante medio de defensa
judicial.

En la parte introductoria el doctor Jaime Córdoba Triviño «Defensor
del Pueblo», explica los casos en los que procede la tutela, el trámite que
debe llevarse a cabo, ante quien se invoca, contra que procede, contra
quien se dirige, las pruebas, el fallo, etc. Posteriormente se anexa la
normatividad existente que regula este instrumento, y algunos casos que
han sido fallados por las respectivas autoridades a las que han sido
presentados.

Bienestar y Capacitación...



Elementos para el desarrollo
integral del servidor público y
el fortalecimiento institucional



EN
NUESTRA
PROXIMA
E.D.I.C.I.O.N

**La potestad disciplinaria
de la administración**

El régimen disciplinario es uno de los mecanismos con que cuenta el Estado Colombiano para garantizar la normalidad y la eficiencia en la prestación de los servicios y la continuidad de los servidores. Por la inobservancia de los mismos, por faltar a sus deberes, por violar las prohibiciones o abusar de los derechos se pone en marcha la potestad disciplinaria de la administración para la sanción de dicha falta.

**Mérito, columna vertebral
de la carrera administrativa**

Por expreso mandato constitucional, las entidades y organismos del Estado, en todos los niveles, deben proveer los empleos de carrera mediante concurso y sólo excepcionalmente a través de nombramiento provisional con personal seleccionado.

**Variaciones alrededor
del concepto de progreso**

Cada persona interpreta el progreso de acuerdo con sus expectativas, criterios y sensibilidad. A su vez, define mecanismos diferentes para medir, cuantificar y verificar el ritmo en que la vida avanza o retrocede.