

Guía para la ejecución, monitoreo, seguimiento y control a los recursos del Sistema General de Participaciones

Dirección General de Apoyo Fiscal



Ministerio de Hacienda y Crédito Público
www.minhacienda.gov.co

Ministro de Hacienda y Crédito Público
Mauricio Cárdenas Santamaría

Viceministra General
Carolina Soto Losada

Viceministro Técnico
Andrés Escobar Arango

Secretaria General
Claudia Isabel González Sánchez

Directora General de Apoyo Fiscal
Ana Lucía Villa Arcila

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Luis Fernando Villota Quiñones

Subdirector de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial
Néstor Mario Urrea Duque

Coordinación Grupo Estrategia 028
Fernando Olivera Villanueva

Participaron en la elaboración de este documento
Ana Isabel Aguilar Rugeles
Miller Ehrhardt Arzuza
Richard Valery Jaimes Bonilla
Jairo Mauricio Mendoza Cadena

Edición
Carlos Andrés Mendoza Ávila

Diseño y Diagramación
Olga Milena Carantonio Márquez

Colaboración
Juan Camilo Murillo Ramírez
Herman Javier Ocampo Salgado

Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Guía para la ejecución, monitoreo, seguimiento y control a los recursos
del Sistema General de Participaciones. — Bogotá: El Ministerio, 2015.
v. — (Guía para la ejecución, monitoreo, seguimiento y control a los recursos del
Sistema General de Participaciones/ Ministerio de Hacienda y Crédito Público; 2015). —
ISSN: 978-958-9266-99-1

1 Administración Pública Colombia 2 Sistema General de Participaciones 3

CDD 20ed. 352.14

Catalogación en la publicación - CEP Colombia
Biblioteca "José María Del Castillo y Rada"

Edición abril 2015

© Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Derechos exclusivos de publicación y distribución
Carretera 8a No. 6-64 Bogotá, D.C. - Colombia Fax. 381 1700 ext.3558
atencion_usuario@minhacienda.gov.co; www.minhacienda.gov.co
Depósito legal efectuado de acuerdo con la Ley 44 de 1993
Se permite la reproducción parcial del contenido de esta obra, siempre
y cuando se cite la fuente.
Impreso y hecho en Colombia por Panamericana Formas e Impresos S.A.

Presentación



Educación



Salud



Agua Potable



Propósito General

Nuestro objetivo con esta cartilla es que el lector se acerque al Sistema General de Participaciones, importante fuente de financiación de los servicios públicos que prestan los Departamentos, Distritos y Municipios de Colombia, explicando la estrategia desarrollada por el Gobierno Nacional para garantizar el correcto uso de los recursos que lo componen.

Para dar una idea de la importancia y magnitud de los recursos del Sistema, se comienza presentando los sectores de inversión a los cuales van dirigidos y la evolución de su monto desde el año 2002. Luego, se explica el funcionamiento de dichos sectores de inversión (Educación, Salud,

Agua Potable y Saneamiento Básico y aquellos denominados Propósito General y Asignaciones Especiales); se hace una presentación de los actores que participan en su prestación, se explica la distribución de sus competencias y se identifican fuentes de financiación diferentes al Sistema.

Finalmente, se presenta la Estrategia de monitoreo, seguimiento y control con un recorrido por cada una de sus actividades y se exponen los aspectos institucionales y administrativos en los que se centran las labores de fortalecimiento que promueve la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Estructura de Contenido

Guía para la ejecución, monitoreo, seguimiento y control a los recursos del Sistema General de Participaciones.

Tema

1

Sistema General de Participaciones

Descripción del Sistema, distribución y crecimiento

Tema

2

Distribución sectorial

Descripción de los sectores, particularidades, funcionamiento, actores y competencias

Tema

3

Recursos del Sistema General de Participaciones

Ejecución, Monitoreo, Seguimiento y Control a los Recursos



Tema

1

Sistema General de Participaciones

1.1. Descripción

1.2. Distribución

1.3. Acto Legislativo 04 de 2007

1

Sistema General de Participaciones

Para asumir las responsabilidades asignadas a las entidades territoriales, estas cuentan con diversas fuentes de ingresos, como los recursos propios procedentes del recaudo de impuestos, contribuciones, tasas y multas; de las transferencias del Sistema General de Participaciones – SGP; de los recursos de cofinanciación; de las Regalías; de los Recursos del Crédito; de los Excedentes Financieros y de la venta de activos. En esta Cartilla vamos a referirnos específicamente a los recursos procedentes del Sistema General de Participaciones – SGP.



1.1.

Descripción

El Sistema General de Participaciones integra los recursos que el Gobierno Nacional transfiere a las entidades territoriales en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, reformados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007.

Estos recursos provienen de los Ingresos Corrientes de la Nación y se ejecutan en el Presupuesto General de la Nación como Gasto de Funcionamiento a través del rubro Transferencias Corrientes. Son incorporados en los presupuestos de los Departamentos, Distritos y Municipios como Ingresos no Tributarios y se destinan a nivel territorial para financiar:



1. *Proyectos de inversión*



2. *El servicio de la deuda en los casos que la Ley lo permite*



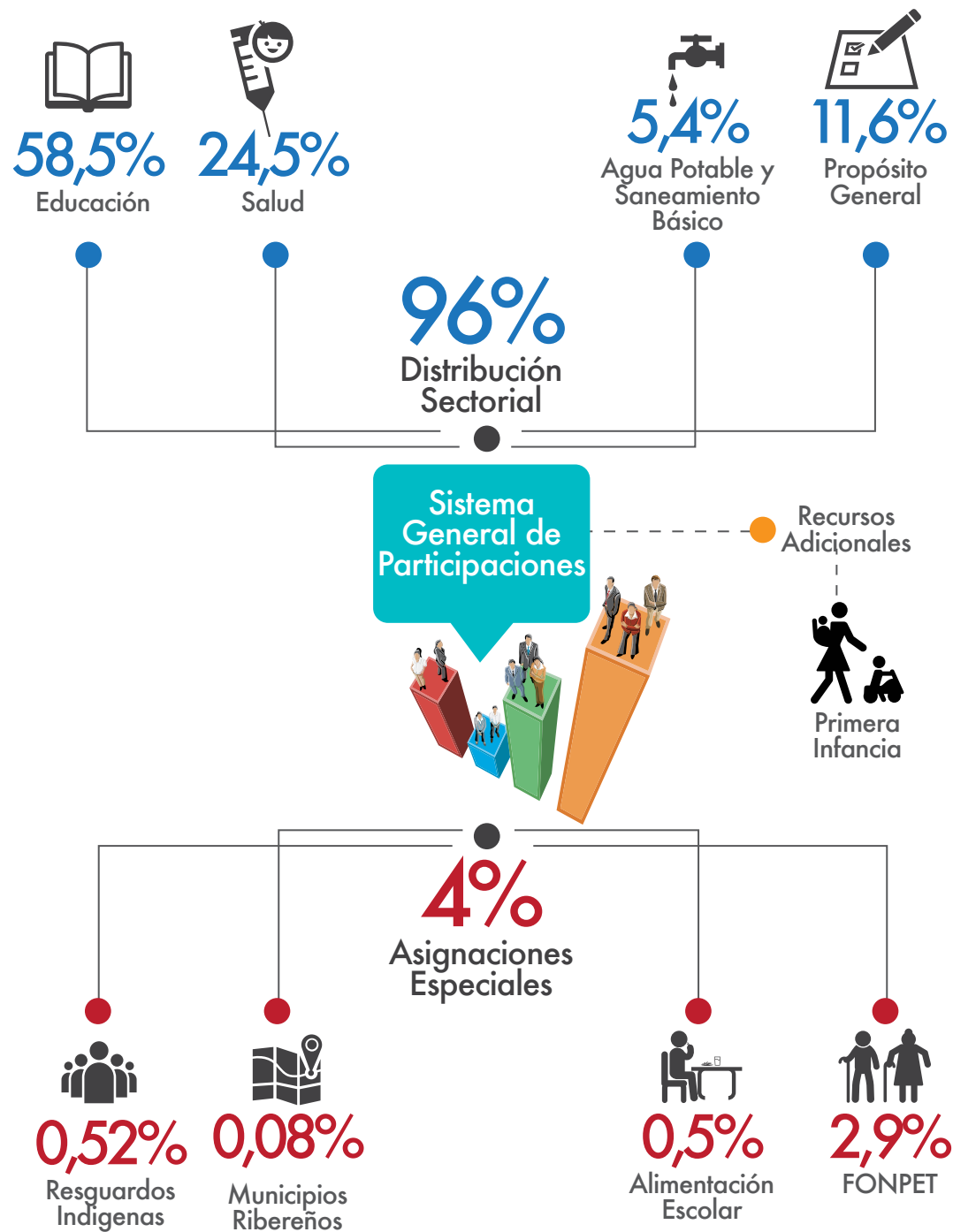
3. *Gastos de Funcionamiento de los municipios de categoría 4ª, 5ª y 6ª con el 42% de la asignación total para el sector Propósito General*

Los recursos del Sistema General de Participaciones se asignan para financiar los servicios a cargo de las entidades territoriales en Educación, Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico y para otros sectores denominados de Propósito General.

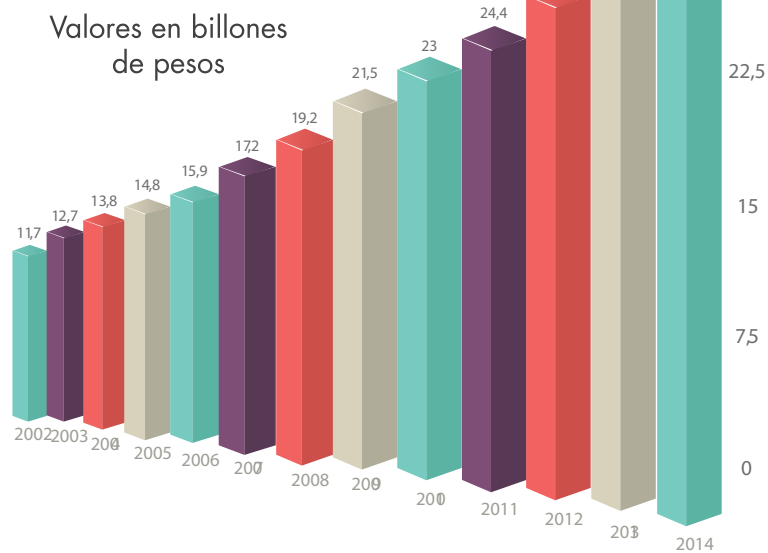
Así mismo para financiar las llamadas Asignaciones Especiales (Alimentación Escolar; Resguardos Indígenas; Municipios Ribereños del Río Grande de la Magdalena y la provisión del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET). Adicionalmente, si el crecimiento de la economía supera el 4% anual se asignan recursos para la Atención Integral a la Primera Infancia.

1.2.

Distribución



Crecimiento del Sistema General de Participaciones



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Departamento Nacional de Planeación

01.3.

Acto Legislativo 04 de 2007



Para garantizar recursos crecientes a nivel territorial, el **Acto Legislativo 04 de 2007** estableció las reglas para el crecimiento de la base del Sistema General de Participaciones, señalando: “Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de **3%**”. También quedó definido un crecimiento anual adicional exclusivo para Educación, que para la vigencia 2014 equivale a uno punto ocho por ciento (**1.8%**) sobre el monto asignado en la vigencia anterior.

Con base en estas disposiciones constitucionales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establece el monto total del Sistema General de Participaciones para cada vigencia y el valor específico de cada uno de sus componentes y asignaciones especiales. El total de las doce doceavas del Sistema General de Participaciones para el 2014 es de **\$29.1 billones**.

El Acto Legislativo 04 de 2007 estableció además que si el tamaño de la economía crece por encima del 4% en la vigencia, se asignarán recursos adicionales a las entidades territoriales para que financien actividades y programas que beneficien a la Primera Infancia.



Tema

2

Distribución Sectorial

2.1. Participación para Educación

- +Actores
- +Competencias
- +Fuentes
- +Destinación

2.2. Participación para Salud

- +Actores
- +Competencias
- +Fuentes
- +Destinación

2.3. Agua Potable y Saneamiento Básico

- +Actores
- +Competencias
- +Fuentes
- +Destinación

2.4. Propósito General y Asignaciones Especiales

- +Actores
- +Competencias
- +Fuentes
- +Destinación

21

Participación para Educación

La Constitución Política establece la educación como un derecho de todos los colombianos. Es una responsabilidad compartida entre el Estado, la sociedad y la familia.



El Estado ofrece educación preescolar, básica y media gratuita a los niños y niñas entre cinco y quince años de edad.



Con estos recursos se financia el servicio educativo a nivel departamental, distrital y municipal.

El **58,5%** del Sistema General de Participaciones se destina al sector Educación, haciendo de la Participación para la educación preescolar, básica y media la de mayor magnitud dentro del Sistema.

La descentralización en el sector educativo busca que el Gobierno Nacional y las entidades territoriales coordinen esfuerzos para dirigir, financiar y administrar los servicios educativos estatales.

+Actores



Nación



Entidades Territoriales
Certificadas
en Educación



Entidades Territoriales
No Certificadas
en Educación



Instituciones
Educativas

+Competencias de la Nación

Las competencias del Gobierno Nacional en Educación preescolar, básica y media están incluidas en el artículo 5 de la Ley 715 de 2001.

Ejes de la política pública educativa



La Atención Integral a la Primera Infancia que se basa en la educación inicial, la nutrición y el cuidado del niño.



El acceso al sistema educativo para la población vulnerable; la permanencia en el sistema educativo; la infraestructura educativa; y la educación básica para jóvenes y adultos.



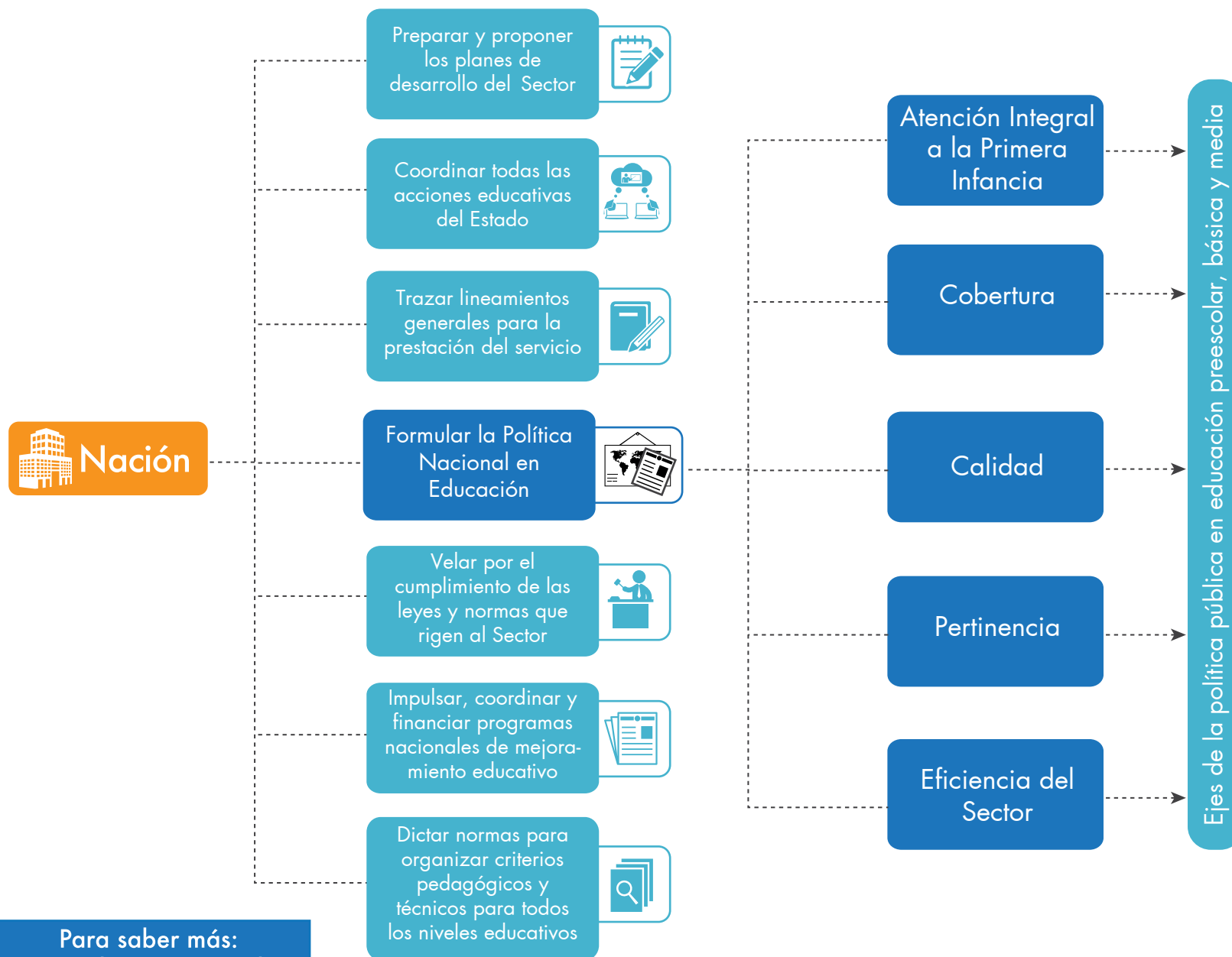
La formulación y socialización de estándares de calidad; el fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación y el uso de sus resultados; y el fortalecimiento de programas para el desarrollo de competencias de los docentes y directivos.



La educación hacia la competitividad.

El fortalecimiento de la gestión de la tecnología y la información; de la gestión de las Secretarías de Educación de las entidades certificadas; y del fortalecimiento del Ministerio de Educación como cabeza del sector.

+Competencias de la Nación



Para saber más:
Ley 715 de 2001-Artículo 5

+Competencias de las Entidades Territoriales en educación preescolar, básica y media



El servicio educativo público es básicamente competencia de las entidades territoriales certificadas en educación y puede prestarse en instituciones educativas oficiales o a través de terceros contratados.



Las entidades territoriales certificadas prestan el servicio educativo a través de empleados públicos (docentes, directivos docentes y el personal administrativo).



El servicio educativo público prestado por terceros es contratado por las entidades territoriales certificadas ante la insuficiencia de cupos en las instituciones estatales.



Los rectores, las instituciones educativas y los Fondos de Servicios Educativos también tienen responsabilidades respecto a la ejecución de los recursos públicos a su cargo; funciones de inspección y vigilancia; administración de los recursos de gratuidad; y el suministro de información al Municipio y al Departamento sobre la ejecución de los recursos asignados.

Para saber más: Detalles sobre estos temas pueden ser consultados en los Decretos 2355 de 2009; 4791 de 2008 y 4807 de 2011. Para la prestación del servicio a la población indígena a través de contratación, puede consultarse el Decreto 2500 de 2010. Las definiciones relacionadas con instituciones educativas y las competencias de los rectores se encuentran en los artículos 9 y 10 de la Ley 715 de 2001. Las Directivas Ministeriales dan orientaciones sobre los procedimientos que deben surtir las entidades territoriales en materia educativa.

±Entidades Territoriales certificadas en educación

La **certificación** en educación implica para la entidad territorial el manejo autónomo de los recursos del Sistema, la gestión de los recursos humanos del Sector, y en general las actividades asociadas a la prestación del servicio.

En los artículos 20 y 41 de la Ley 715 de 2001 se estableció que a partir de 2002 fueran certificados automáticamente los Municipios con más de 100.000 habitantes. Posteriormente, en el Decreto 2700 de 2004 se establecieron los criterios de certificación de Municipios menores de 100.000 habitantes al momento de la expedición de la Ley 715 de 2001. Desde 2002 se han certificado 16 Municipios en Educación.



32
Departamentos

Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, San Andrés y Providencia, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Vaupés, Vichada



57
Municipios

Apartadó*, Armenia, Barrancabermeja, Bello, Bucaramanga, Buga, Cali, Cartago, Chia*, Ciénaga, Cúcuta, Dosquebradas, Duitama, Envigado, Facatativá*, Florencia, Floridablanca, Fusagasugá, Girardot, Girón, Ibagué, Ipiales*, Itaguí, Jamundí*, Lórica, Magangué, Maicao, Malambo*, Manizalez, Medellín, Montería, Mosquera*, Neiva, Palmira, Pasto, Pereira, Piedecuesta*, Pitalito*, Popayán, Quibdó*, Riohacha*, Rionegro*, Sabaneta*, Sahagún, Sincelejo, Soacha, Sogamoso, Soledad, Tuluá, Tumaco, Tunja, Turbo, Uribia*, Valledupar, Villavicencio, Yopal*, Zipaquirá*



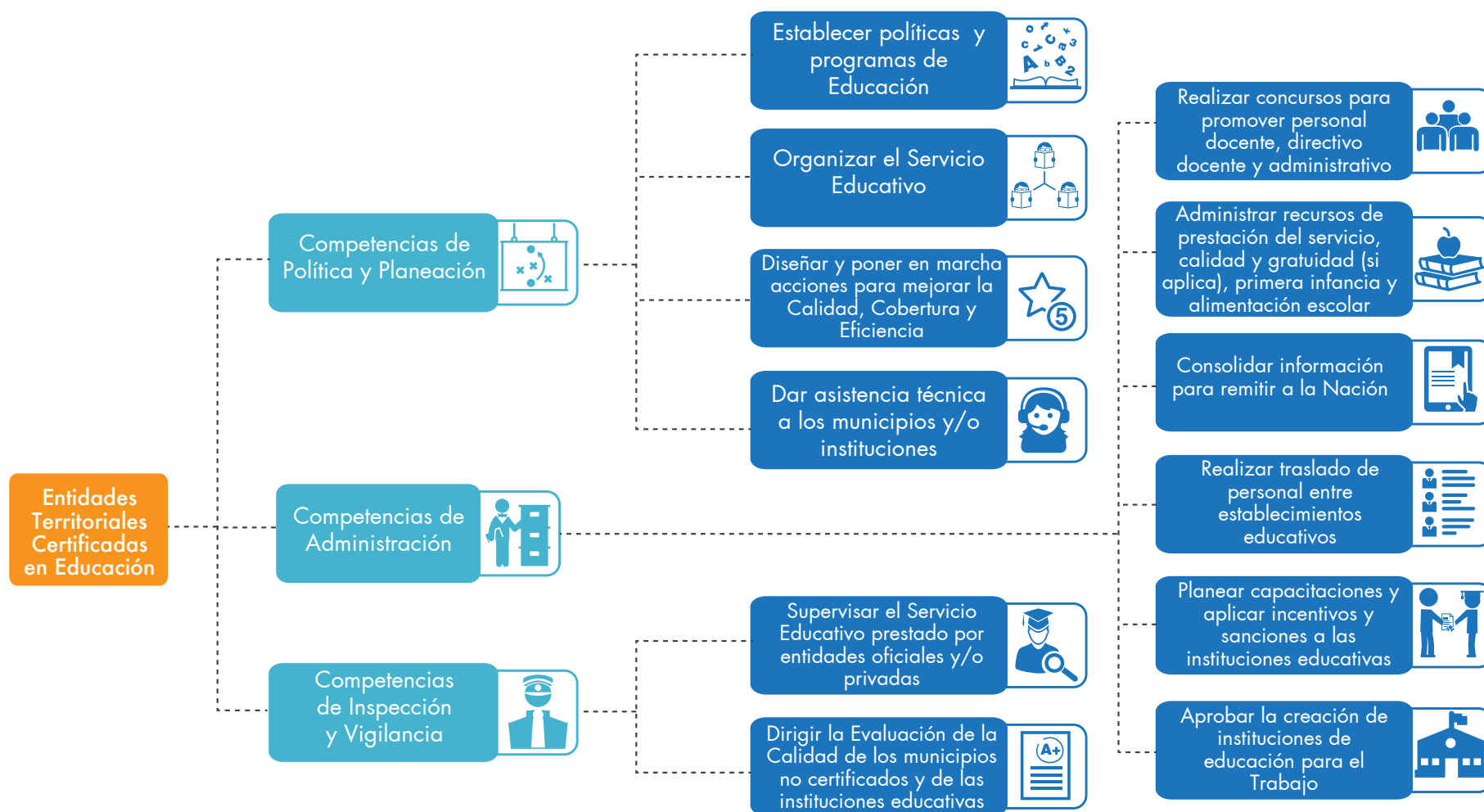
5
Distritos

Bogotá, Barranquilla, Cartagena, Buenaventura, Santa Marta

*Municipios Certificados en Educación posterior a la vigencia 2002

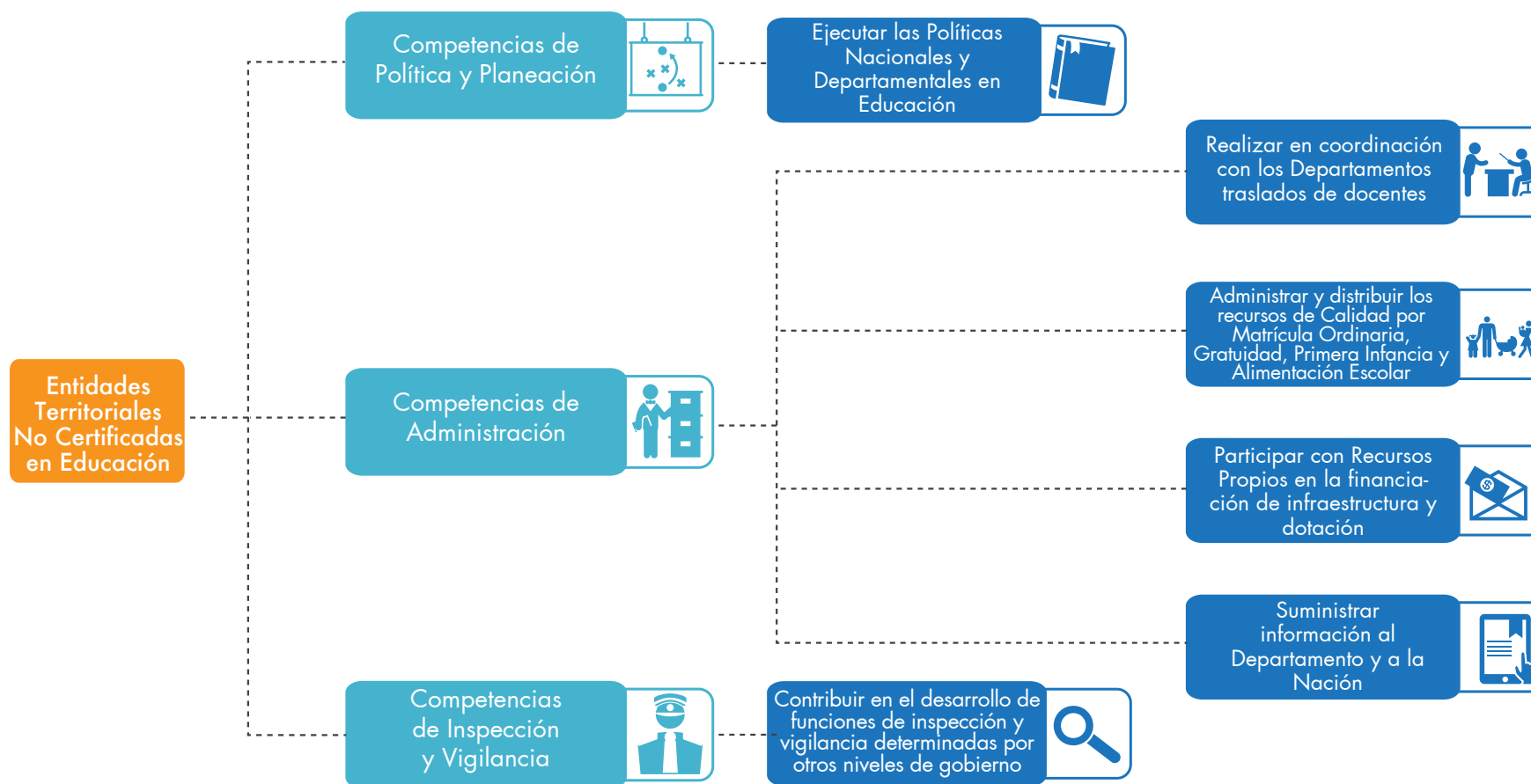
Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Octubre de 2013

Competencias Entidades Territoriales Certificadas en Educación



Para saber más:
Ley 715 de 2001-Artículo 6 y 7
Ley 4791 de 2008

Competencias Entidades Territoriales No Certificadas en Educación

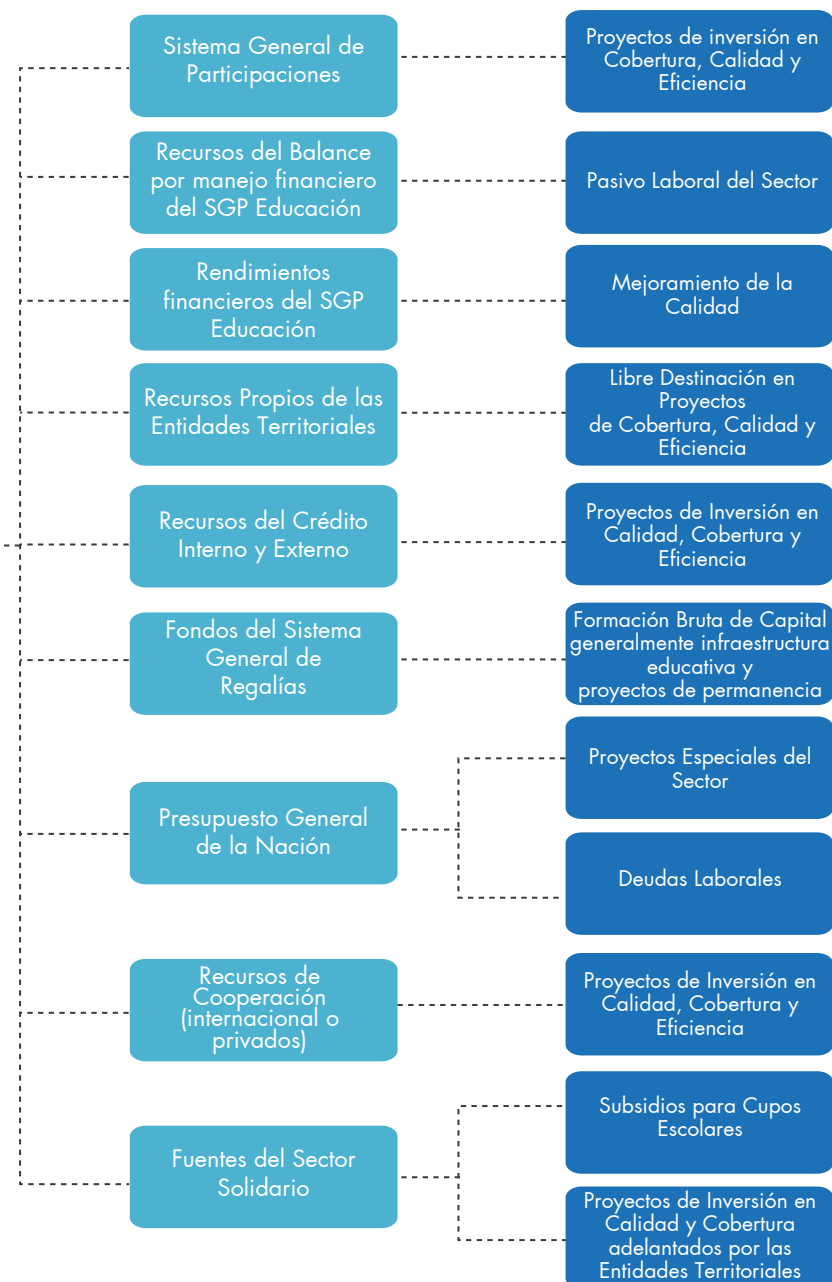


Para saber más:
Ley 715 de 2001-Artículo 8
Ley 4791 de 2008

+ Fuentes que financian el Sector Educación

La Participación para Educación del **Sistema General de Participaciones** es la principal fuente de financiación de la **educación preescolar, básica y media en Colombia**.

La participación de las demás fuentes en los ingresos y los gastos de inversión es muy reducida, lo que evidencia una alta dependencia de las transferencias de la Nación para financiar la prestación del servicio educativo en los territorios.



+Destinación

Asignación por Niveles de Gobierno

Los recursos del Sistema se destinan principalmente a financiar los salarios y prestaciones sociales del recurso humano que presta sus servicios en las Instituciones Educativas Oficiales.



Para saber más

La destinación, distribución y reglas de administración de los recursos del Sistema General de Participaciones asignadas al Sector Educación se establecen en los artículos 15 y 18 de la Ley 715 de 2001, así como en la Ley 1176 de 2007.

Para orientaciones sobre el manejo de la asignación de gratuidad, la cual es girada directamente a los rectores para que sea ejecutada bajo las normas que regulan los Fondos de Servicios Educativos, se recomienda la lectura de los Decretos 4791 de 2008 y 4807 de 2011 y de las directivas ministeriales y guías derivadas al respecto.

+Destinación de los Recursos

Generalidades de las asignaciones del SGP-Educación

Las entidades territoriales certificadas reciben recursos del Sistema General de Participaciones para financiar la *prestación del servicio* según la matrícula oficial y la ampliación de la cobertura.

En el primer caso, el monto de recursos girado a cada entidad territorial es determinado por el Ministerio de Educación Nacional teniendo en cuenta el número de estudiantes oficiales matriculados multiplicado por un valor determinado por las características de la prestación del servicio según niveles, zonas y modalidades.

En el segundo caso, se reconoce el incremento de la matrícula oficial de un año a otro.

Sin perjuicio de lo anterior, hay un Complemento a la asignación por alumno atendido que se asigna a las entidades territoriales certificadas que no alcanzan a cubrir el costo del personal docente y administrativo que le ha sido autorizado por el Ministerio de Educación.

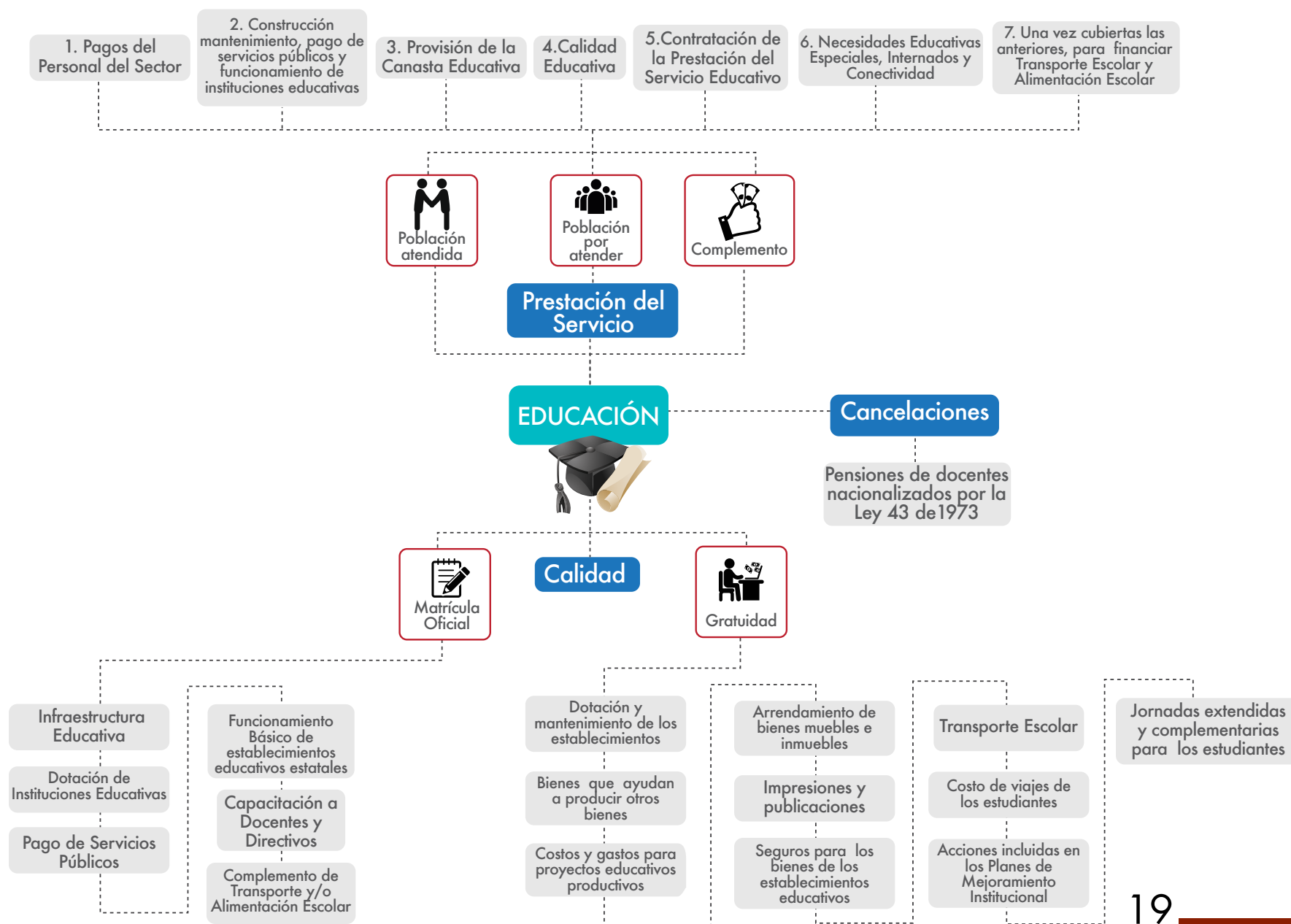
Una parte de la Participación para Educación denominada *Cancelaciones*, se transfiere para las cajas de previsión social o a las entidades que hagan sus veces en los Departamentos y Distritos, para atender las prestaciones del personal nacionalizado por la Ley 43 de 1975, que en virtud de la Ley 91 de 1989 no quedaron a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Los recursos para *Calidad* se distribuyen entre los Distritos y Municipios certificados y no certificados y las áreas no municipalizadas de los Departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés para que complementen el financiamiento de las actividades que contribuyan al mejoramiento de la calidad educativa.

Los recursos de *Gratuidad* son asignados y girados directamente a los Fondos de Servicios Educativos de las instituciones educativas oficiales para que no cobren derechos académicos y servicios complementarios a los estudiantes.



+Destinación de los Recursos del Sector Educación



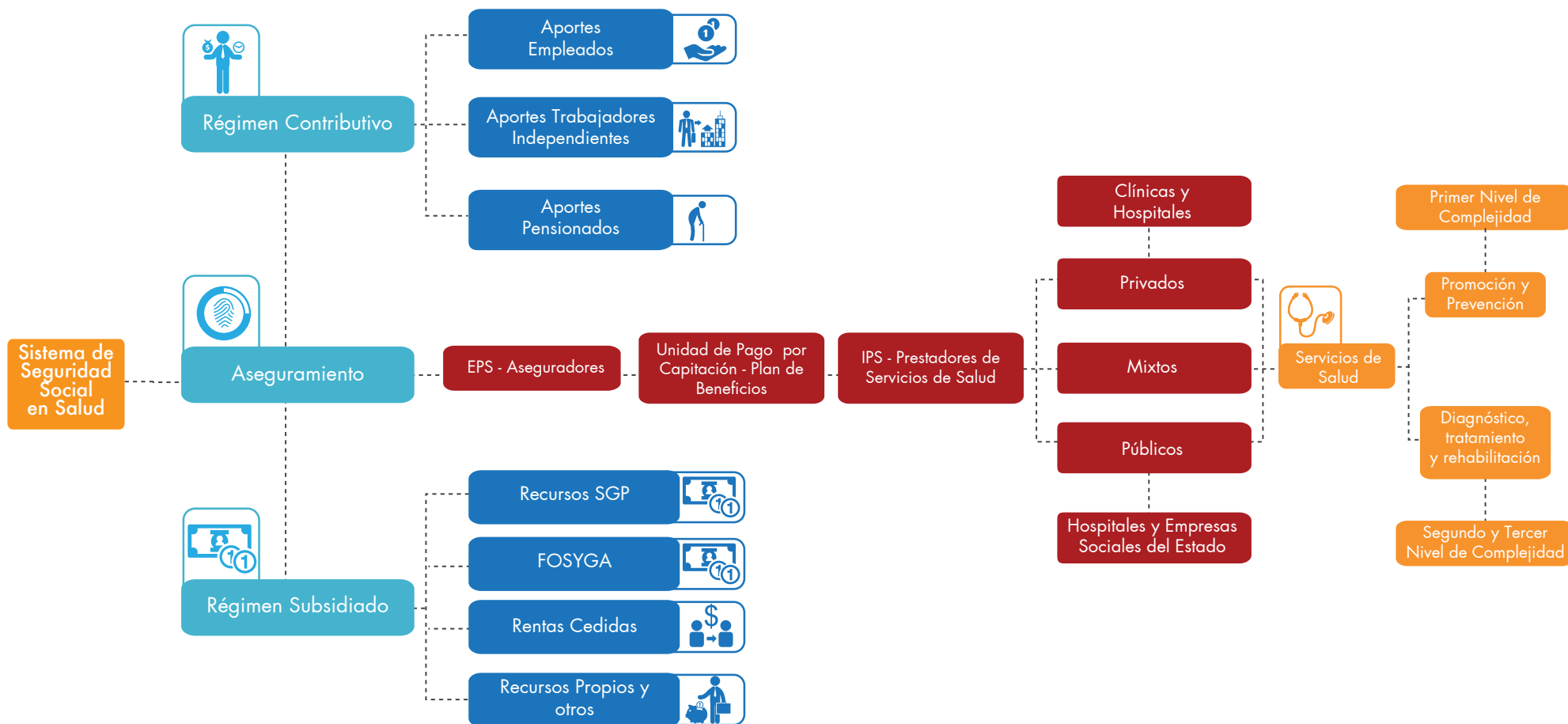
2.2

Participación para Salud

La Ley Estatutaria en Salud garantiza el derecho fundamental de los ciudadanos a la salud, de manera que su atención no depende de la capacidad de pago y las prestaciones en salud no quedan limitadas por un Plan Obligatorio de Salud. En este sentido, la Ley establece y regula mecanismos de protección, ampara la acción de tutela, prohíbe el negar la atención de urgencias y determina que el Sistema de Salud se debe estructurar en una concepción integral de la salud, garantizando el bienestar y el tratamiento efectivo mediante medicamentos, servicios y tecnologías. Adicionalmente, prevé la organización y articulación del Sistema para garantizar su sostenibilidad económica.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) es el modelo a través del cual se garantiza un seguro que cubre los gastos de salud de todos los habitantes del territorio colombiano. Para entrar a formar parte del Sistema, el usuario se afilia a una Empresa Promotora de Servicios de Salud - EPS, la que contrata la prestación de los servicios de salud con Instituciones Prestadoras de Servicios - IPS, de naturaleza pública y privada.

+ Sistema de Seguridad Social en Salud



El Sistema funciona con dos regímenes de afiliación:



Régimen Contributivo

Al cual se deben afiliar las personas que tienen una vinculación laboral, como los trabajadores formales y los independientes, que tienen la capacidad de pagar por su afiliación.



Régimen Subsidiado

En el que el Estado subsidia la afiliación a la población.

Quienes ingresan a este régimen reciben subsidios totales o parciales que se financian con dos fuentes fundamentales: La Participación del SGP para subsidios a la demanda de los Municipios y recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA.

Los Municipios y Distritos determinan los potenciales beneficiarios del régimen subsidiado mediante diversos instrumentos:



1. La encuesta del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBEN.



2. El listado censal de las comunidades indígenas.

3. La certificación de la población infantil abandonada expedida por el ICBF.

4. La identificación de la población indigente, desplazada y reinsertada.



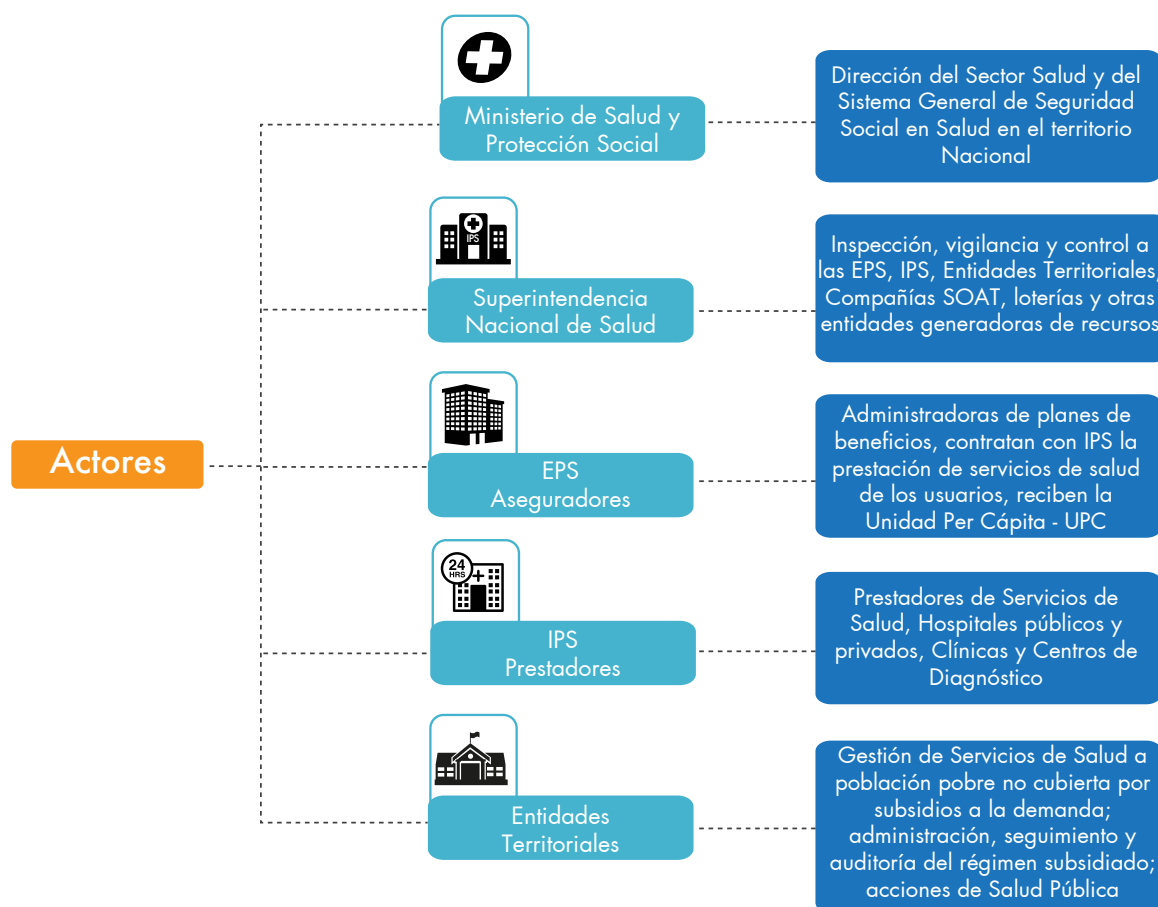
La Unidad de Pago por Capitación – UPC es el valor por usuario que reconoce el Sistema de Seguridad Social en Salud a cada EPS por la organización y garantía de la prestación de los servicios de salud contenidos en el Plan Obligatorio de Salud.

Actores y Competencias

Diversos actores y competencias convergen en el **Sistema de Seguridad Social en Salud**. El Ministerio de Salud y Protección Social coordina y dirige el Sistema, mientras la Superintendencia Nacional de Salud realiza inspección, vigilancia y control.

Las entidades territoriales dirigen y administran la prestación de servicios de salud en los territorios; cofinancian el régimen subsidiado de su población; y hacen uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para financiar prestación de servicios, asegurar la población pobre y vulnerable al régimen subsidiado y prestar servicios de Salud Pública.

Las Empresas Promotoras de Salud administran los planes de beneficios y contratan la prestación del servicio con las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas y privadas.



Competencias de las entidades territoriales

Los Departamentos administran la Prestación de Servicios de salud en sus territorios a través de la red de prestación de servicios de carácter público; tienen a su cargo funciones de inspección, vigilancia y control de riesgos en el ambiente y ejecutan acciones de Salud Pública; son los encargados del desarrollo del sistema de habilitación y verificación de condiciones de los Prestadores de Servicios de salud tanto públicos como privados.

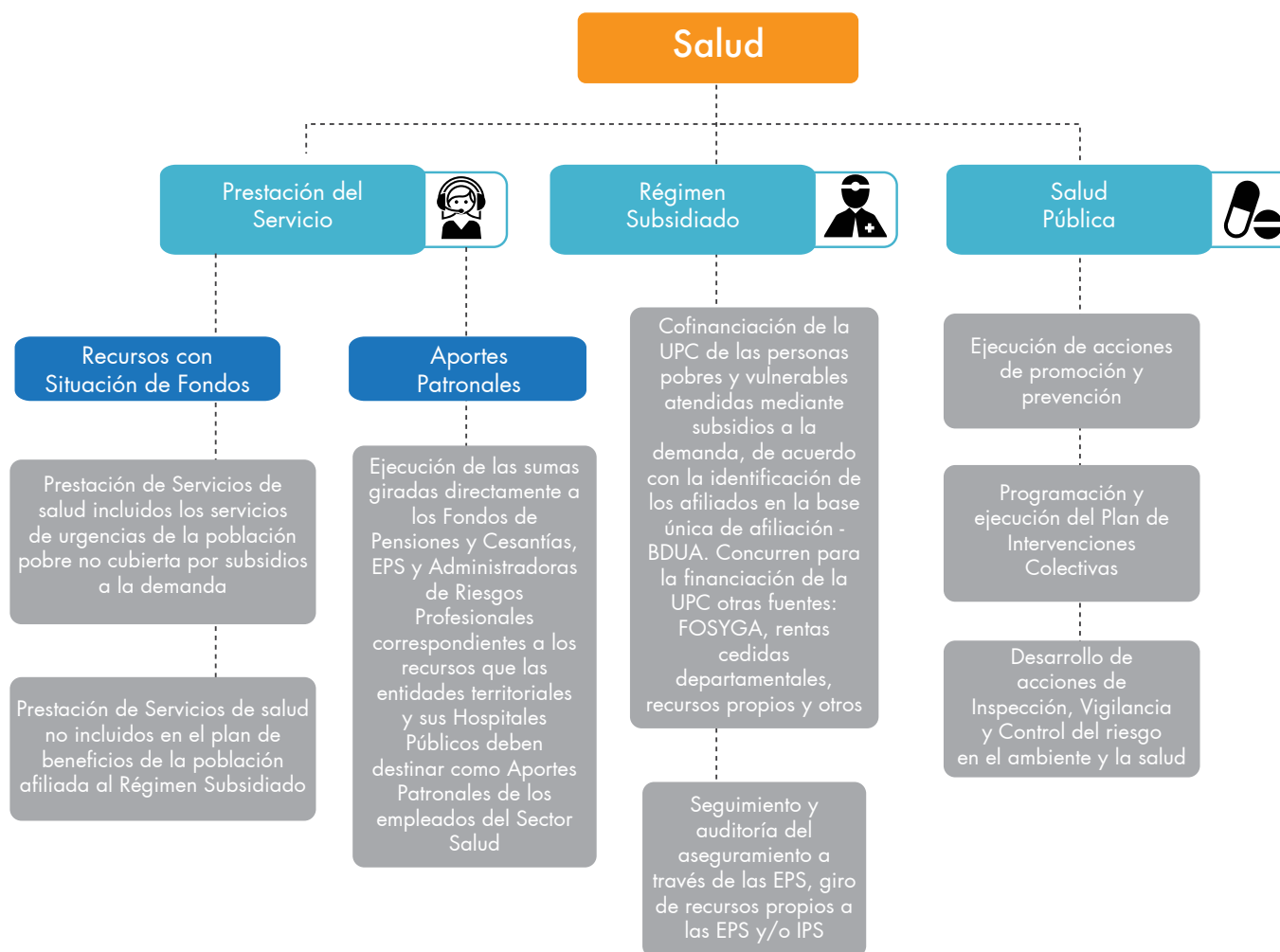
Tienen a su cargo importantes competencias de asistencia técnica a los Municipios y los Prestadores Públicos. Adicionalmente, acompañan la gestión de los hospitales públicos o Empresas Sociales del Estado - ESE de carácter departamental, a través de su participación en las Juntas Directivas.



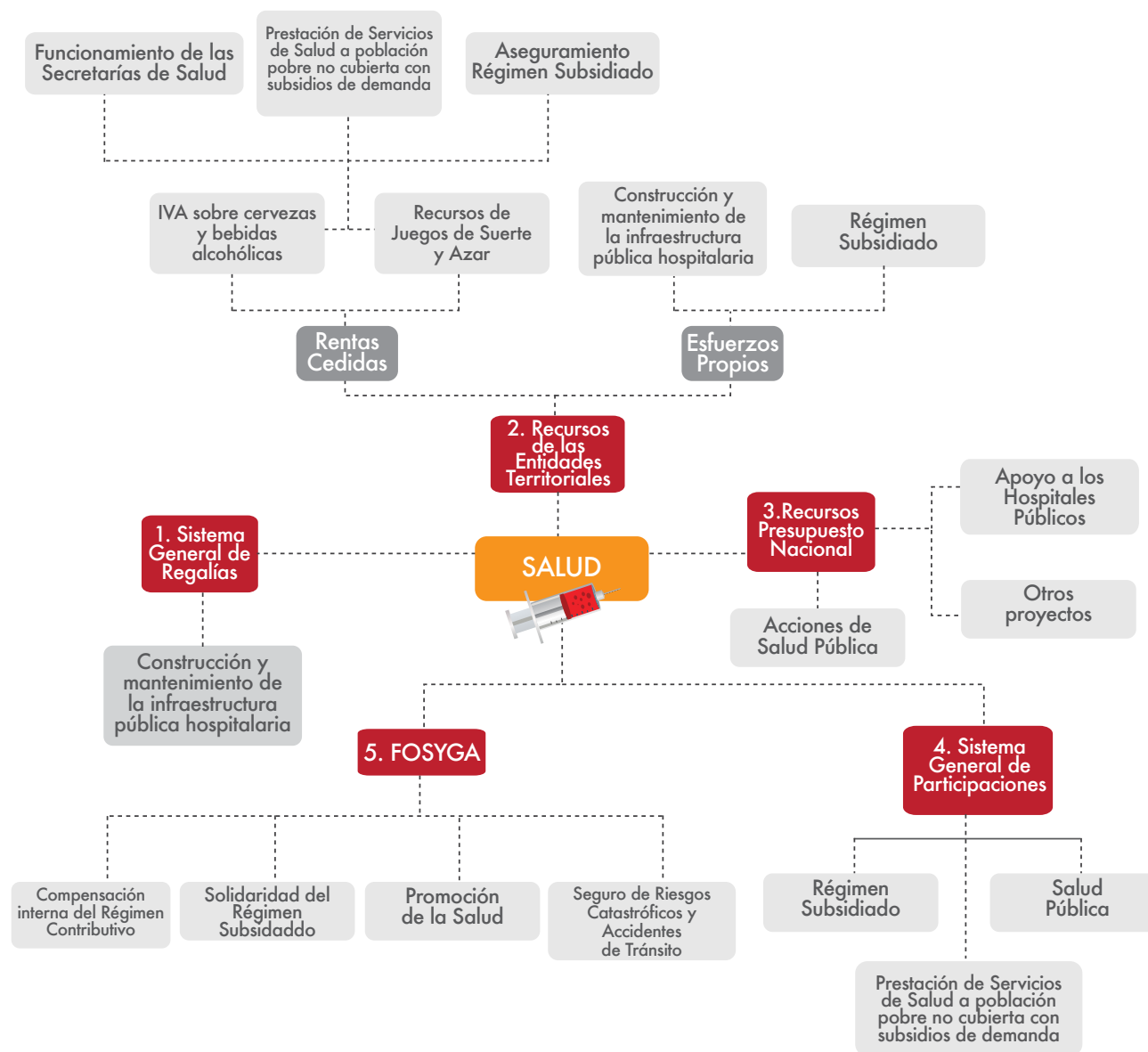
Los Municipios se concentran en promover estrategias de aseguramiento universal y administrar el Régimen Subsidiado a través del seguimiento y la auditoría a las labores de intermediación y administración de recursos a cargo de las EPS que operan en sus territorios y en las cuales está afiliada la población pobre y vulnerable. Desarrollan también acciones de Salud Pública y acompañan la gestión de los hospitales públicos – ESE de carácter municipal con su participación en las Juntas Directivas.



+Competencias de las entidades territoriales por Componente de gasto



+ Fuentes que financian el Sector Salud



+Fuentes que financian el Sector Salud

Del orden Nacional

El 24,5% del Sistema General de Participaciones se destina al Sector Salud, haciendo de la participación para Salud la segunda en magnitud dentro del Sistema. Estos recursos se destinan a financiar la afiliación de los más pobres y vulnerables al Régimen Subsidiado, la Salud Pública y la Prestación de Servicios de salud a población pobre no cubierta por subsidios a la demanda.

El Fondo de Solidaridad y Garantía - **FOSYGA**, es una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social administrada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinan a la inversión en salud. Se divide en subcuentas para cubrir todos los ámbitos del Sistema de Seguridad Social en Salud: de compensación interna del régimen contributivo; de solidaridad del régimen de subsidios en salud; de promoción de la salud; y del seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito (ECAT). Este fondo se alimenta de aportes de la **Nación y de los afiliados al Sistema**.

El Gobierno Nacional destina recursos del Presupuesto Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social para financiar acciones de Salud Pública y financiar proyectos de inversión sectoriales específicos, como el programa de redes de servicio y mejoramiento hospitalario.



Fuentes que financian el Sector Salud

Del orden territorial:

Rentas Cedidas

Son recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales con destinación específica para el Sector Salud, como los recursos de Juegos de Suerte y Azar y el Impuesto al Valor Agregado - IVA cedido por la venta de cervezas, licores, vinos, aperitivos y cigarrillos.

Financian el aseguramiento del Régimen Subsidiado; la Prestación de Servicios de salud a población pobre no cubierta por subsidios a la demanda; y los gastos de funcionamiento de las Secretarías de Salud.

Recursos de esfuerzo propio

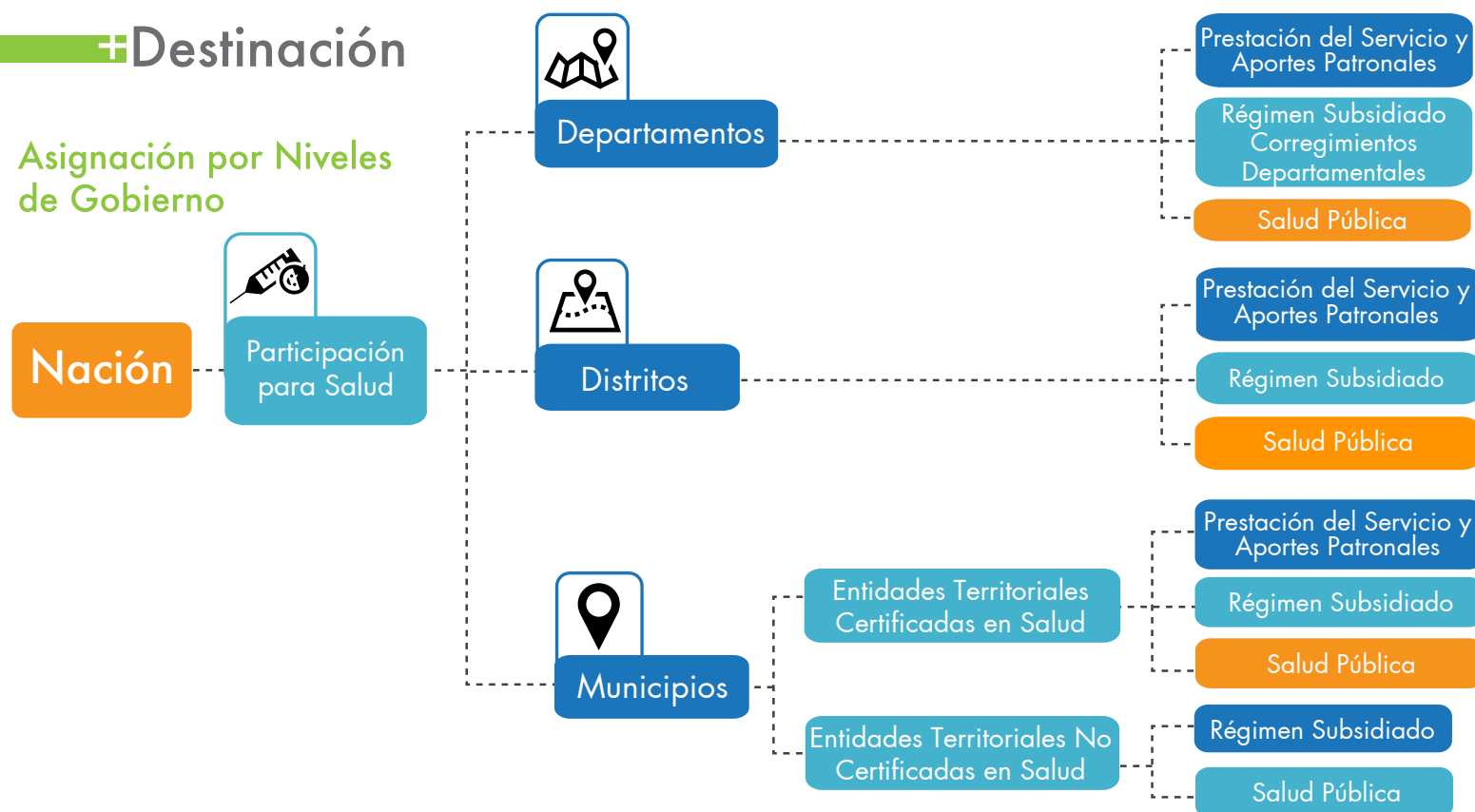
Con los cuales los Municipios cofinancian el Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable. Además, tanto Departamentos como Municipios financian con sus recursos propios la construcción y mejoramiento de la infraestructura pública hospitalaria.

Los recursos del Sistema de Regalías pueden dirigirse a través de los planes bienales de inversión a construcción y mejoramiento de la infraestructura pública hospitalaria.



+Destinación

Asignación por Niveles de Gobierno



El **Sistema General de Participaciones** financia la Prestación de Servicios de salud (incluidos los servicios de urgencias) de la población pobre no cubierta por subsidios a la demanda y los servicios de salud no incluidos en el plan de beneficios de la población afiliada al Régimen Subsidiado. Se debe recordar que desde el 1 de julio de 2012 los planes del Régimen Contributivo y del Régimen Subsidiado se encuentran homologados.

Así mismo, el **Sistema General de Participaciones** financia los aportes patronales de los empleados de los hospitales públicos de las entidades territoriales.

Sufraga las acciones de promoción y prevención dirigidas a la población, mediante la programación y ejecución del Plan de Intervenciones Colectivas y el desarrollo de acciones de Inspección, Vigilancia y Control de riesgo en el ambiente y en la salud.

De igual manera financia una parte de los subsidios que garantizan a las personas pobres y vulnerables la afiliación del Sistema de Salud. Estas personas se identifican en la Base de Datos Única de Afiliados - BDU.

23

Participación para Agua Potable y Saneamiento Básico

El sector está conformado por la prestación de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo. Actividades que requieren de una gran inversión en infraestructura instalada como factor determinante para la prestación de los servicios y la determinación del precio.



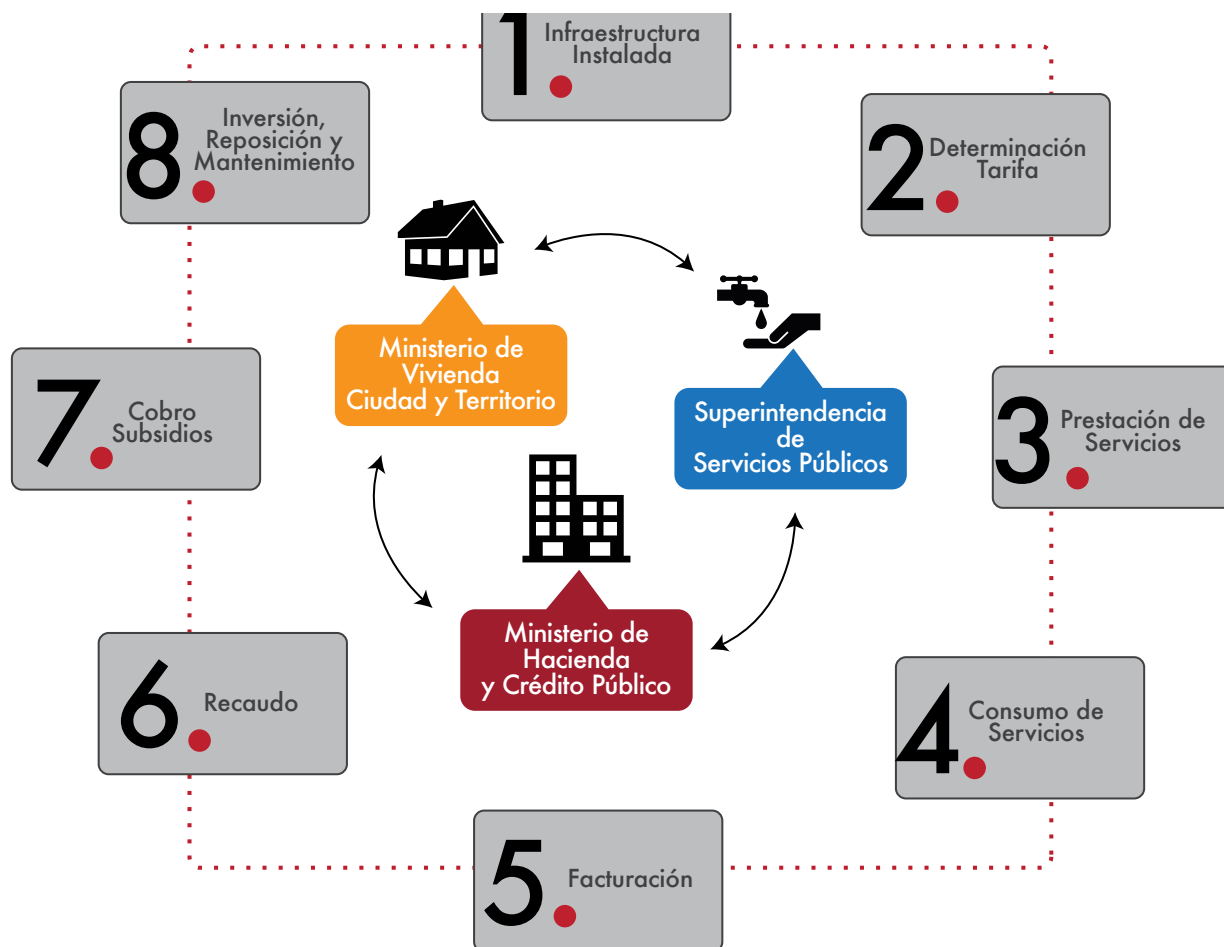
La prestación del servicio se realiza en condiciones de competencia de mercado, la cual está regulada y exige que entre los prestadores y el Municipio existan reglas claras, materializadas en contratos o convenios, respecto del traslado de recursos para la financiación de los subsidios otorgados por el Municipio.

Los prestadores de servicios públicos deben ofrecer un servicio en condiciones uniformes a todos los usuarios y recaudar los aportes o contribuciones que pagan los estratos 5 y 6 y los predios de uso industrial y comercial, para con estos recursos financiar los subsidios otorgados por el Municipio. Si esos recursos no son suficientes, el Municipio aportará el faltante utilizando un porcentaje del Sistema General de Participaciones.

Con los recursos recaudados por facturación el prestador de los servicios deberá cubrir sus costos y realizar la inversión, reposición y mantenimiento que se señaló en el estudio tarifario que presentó a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA.

La inversión, reposición y mantenimiento a la infraestructura instalada, que realizan tanto el Municipio como los prestadores de servicios, son fundamentales para mantenerla en óptimas condiciones y poder así mejorar el servicio.

+ Agua Potable y Saneamiento Básico



Teniendo en cuenta los números de cada etapa del ciclo de la página anterior, podemos identificar en el siguiente cuadro las acciones de los distintos actores en cada una de las etapas:

	1	2	3	4	5	6	7	8
	Infraestructura Instalada	Determinación de la tarifa	Prestación de los servicios	Consumo de los servicios	Facturación	Recaudo	Cobro de subsidios	Inversión, reposición y mantenimiento de (1)
Actores Nacionales	La Nación y las Corporaciones Autónomas Regionales pueden invertir en infraestructura, siempre y cuando no financien lo financiado con la tarifa.	La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) establece la metodología tarifaria para la prestación de los servicios del sector.	El Instituto Nacional de Salud coordina los laboratorios que miden la calidad del agua.					FINDETER establece líneas de crédito para financiar estas actividades.
			La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios vigila y controla a los prestadores de servicios					
	El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, La Superintendencia de Servicios Públicos y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Dirección de Apoyo Fiscal) comparten competencias en la aplicación de la Estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos del SGP - APSB de acuerdo con el Decreto 028 de 2008 y sus decretos reglamentarios.							
Actores Regionales	Los Departamentos pueden invertir en infraestructura, siempre y cuando no financien lo financiado con la tarifa.		Para Municipios de categorías tercera a sexta, las Secretarías de Salud departamentales miden la calidad del agua.					
Actores Locales	Los Distritos y Municipios pueden invertir en infraestructura, siempre y cuando no financien lo ya financiado con la tarifa.	El prestador especializado fija la tarifa atendiendo la metodología tarifaria establecida por la Comisión de Regulación de Agua Potable, teniendo en cuenta los costos medios de administración, operación, tasas ambientales e inversión.	Prestadores especializados autorizados o residualmente el Municipio.	Usuarios residenciales, industriales o comerciales. La micro medición la realiza el prestador del servicio.	El prestador factura el valor del servicio adicionando el aporte a los sujetos pasivos del mismo y restando el subsidio a los usuarios subsidiados por el Municipio.	El prestador recauda el valor del servicio más los aportes solidarios, los cuales destina a financiar los subsidios otorgados por el Municipio.	Si los aportes no son suficientes para cubrir los subsidios, presenta cuenta de cobro al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI).	Los prestadores de servicios deben financiar no solo los costos medios de administración, operación y tasas ambientales sino la inversión, reposición y mantenimiento establecido en la tarifa.
			Para Municipios de categorías especial a segunda, las Secretarías de Salud distritales y municipales miden la calidad del agua.				El Municipio realiza auditoría a las cuentas de cobro presentadas al FSRI	

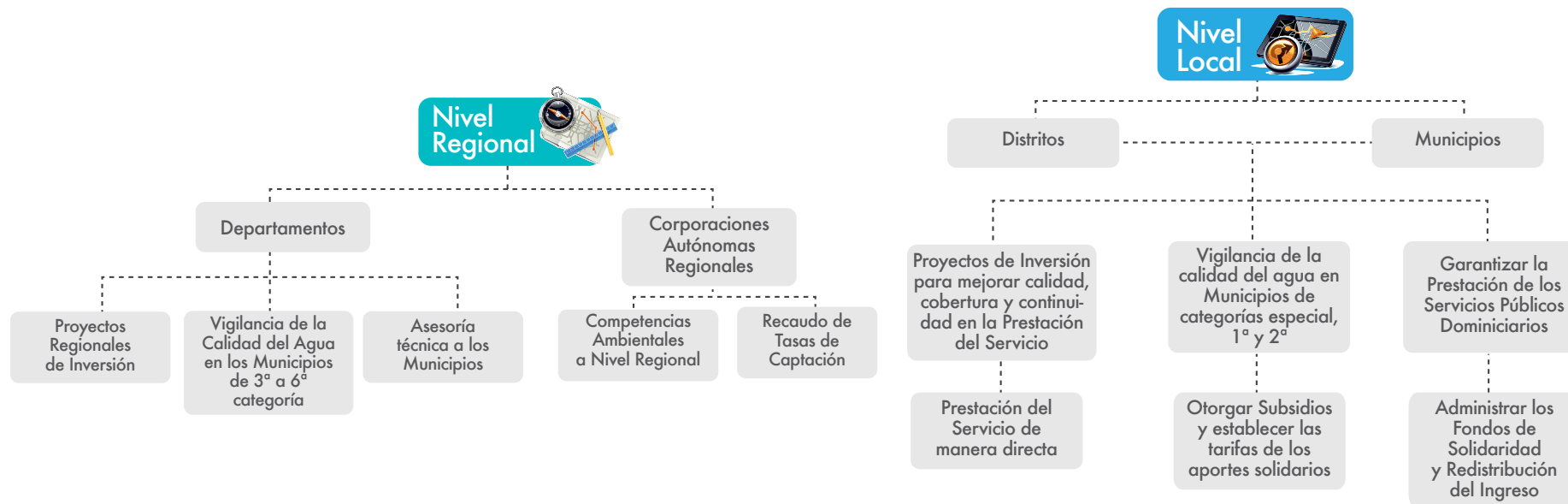
+Competencias



En materia de Agua Potable y Saneamiento Básico concurren una serie de competencias que están en cabeza de los tres sectores de gobierno.

1. El **nivel nacional** tiene competencia para la regulación, el establecimiento y ejecución de política, el cálculo y giro de recursos del Sistema General de Participaciones, la determinación de las características del agua potable, la inspección, vigilancia, monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos.
2. En el **nivel departamental** concurren competencias de Corporaciones Autónomas Regionales en el ámbito ambiental regulando y controlando la captación de agua y el vertimiento de residuos; los Departamentos son competentes para asesorar técnicamente a los Municipios, para administrar sus recursos y asumir sus competencias en caso de descertificación y para diseñar y ejecutar planes regionales tendientes a la optimización de la prestación de los servicios.
3. En el **nivel local** son muy importantes las competencias del Municipio, quien tiene la obligación de garantizar la prestación de los servicios y en caso de asignar subsidios, tiene la obligación de aplicar los mecanismos de búsqueda del equilibrio entre el valor de los subsidios asignados y los recursos disponibles para su financiación.

+ Competencias de las entidades territoriales



Fuentes que financian el Sector Agua Potable y Saneamiento Básico



El sector cuenta con fuentes de financiación suficientes para hacerlo autosostenible, siempre y cuando los usuarios cumplan con el pago de la facturación de cada uno de los prestadores especializados. Cada prestador factura el servicio de acuerdo con la metodología tarifaria, lo que le permite recuperar los costos medios de administración, operación, inversión y pago de tasas ambientales. El precio del servicio también incluye la utilidad. Los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 pueden recibir subsidios que se materializan en reducciones expresamente señaladas en la factura. Esos subsidios se financian con los pagos que hacen los usuarios de estratos 5, 6 y usuarios cuyos predios son de uso industrial y comercial. Si estos recursos no son suficientes, el Municipio concurre al pago con recursos del Sistema General de Participaciones y con recursos propios. El sistema de subsidios también puede ser financiado por la Nación y por el Departamento.

2.4

Participación de Propósito General

Los Municipios, los Distritos y el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina reciben la Participación de Propósito General del Sistema General de Participaciones. El **17%** del total de los recursos asignables de Propósito General se destina a los Municipios menores de **25.000** habitantes siguiendo criterios de pobreza relativa y población. El **83%** restante se distribuye entre todas las entidades territoriales que participan de los recursos del Sector, incluyendo los Municipios menores de **25.000** habitantes, siguiendo criterios de pobreza relativa; población; eficiencia fiscal, entendida como crecimiento sostenido de ingresos tributarios; y eficiencia administrativa, entendida como aumento sucesivo de la inversión con ingresos corrientes de libre destinación.

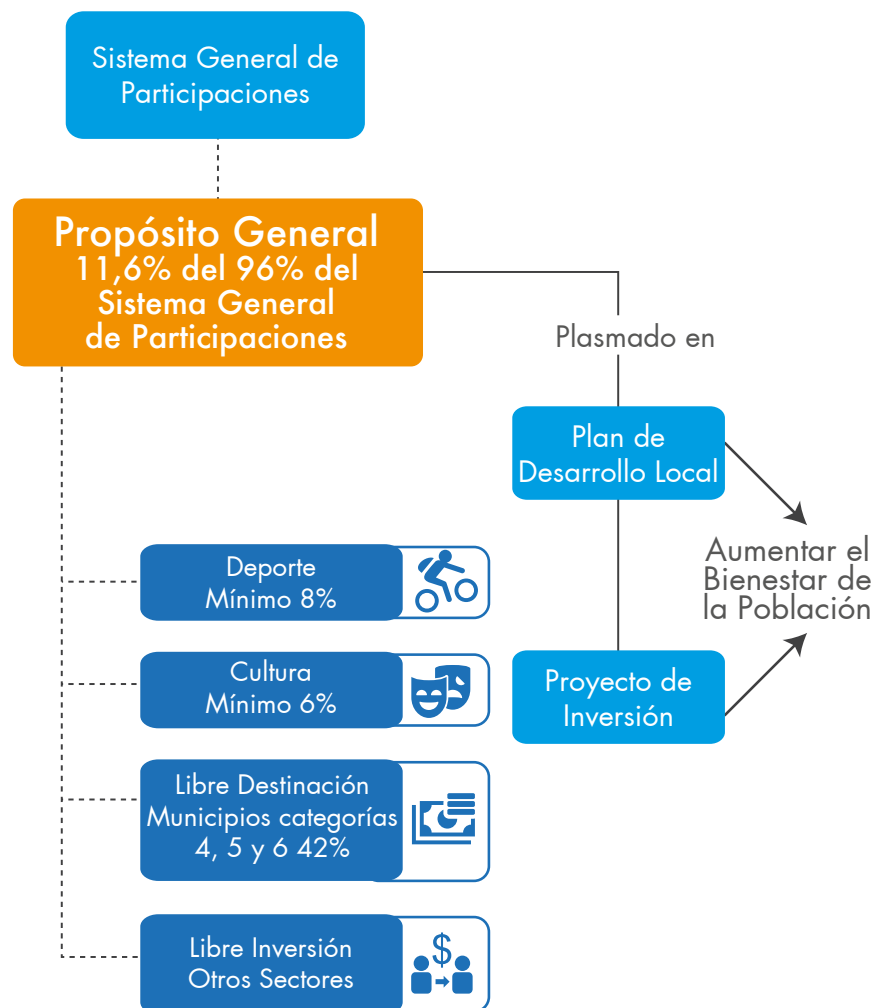
Los Municipios de categorías Especial, 1ª, 2ª y 3ª, deben destinar de los recursos de Propósito General como mínimo el 8% a Deporte y Recreación, 6% a Cultura, además de la transferencia del 10% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET, mientras el remanente se destina a inversión en otros sectores.

La Ley contempla que los Municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª pueden destinar hasta el 42% de los recursos de Propósito General a inversiones o gasto de funcionamiento de la administración municipal. De los recursos remanentes, estos Municipios deben destinar un 8% a Deporte y Recreación, 6% a Cultura y la transferencia del 10% al FONPET, destinando a inversión en otros sectores los recursos que queden disponibles.



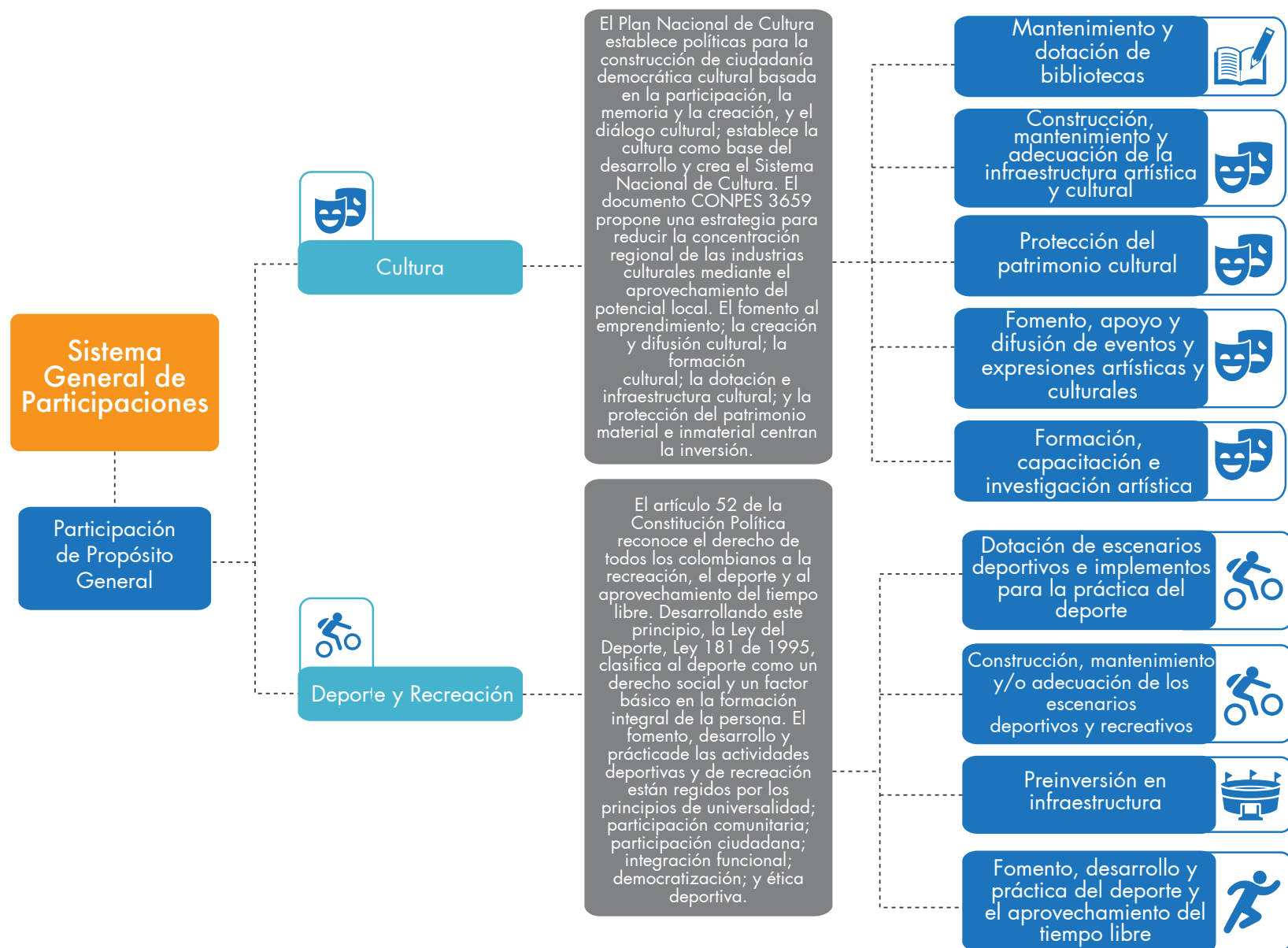
De otra parte, hay posibilidad legal para todos los Municipios y Distritos de destinar estos recursos al pago de la deuda adquirida por proyectos de inversión física o pignorar estos recursos como garantía.

+Participación de Propósito General

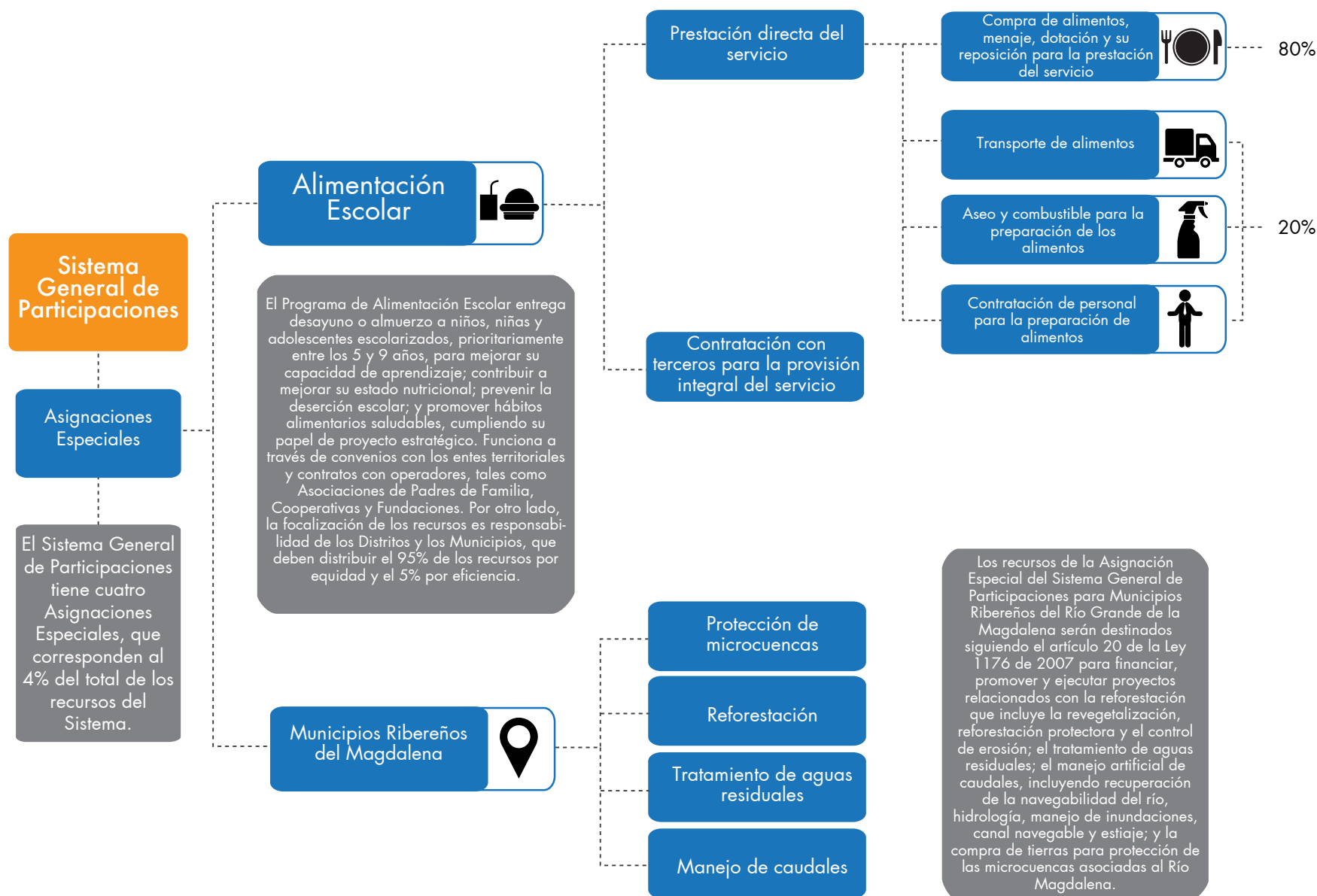


Corresponde a los Municipios y Distritos, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones y otros recursos, promover y financiar proyectos de interés municipal en otros sectores, además de asumir tareas en sectores específicos, particularmente en:

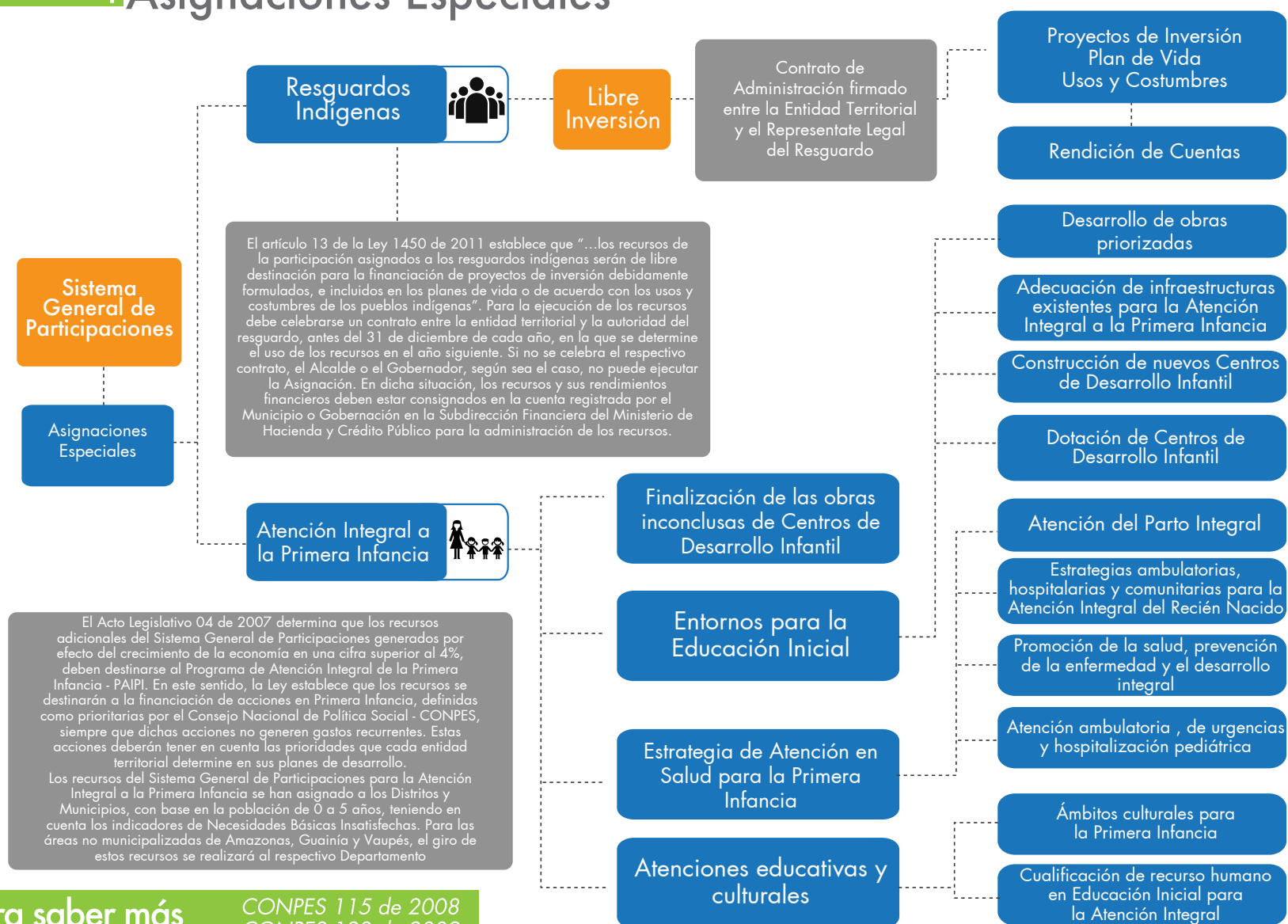
- **Servicios Públicos.** Construcción y mejoramiento de la infraestructura de los servicios públicos.
- **Vivienda.** Subsidios en proyectos de vivienda de interés social.
- **Fortalecimiento Institucional.** Procesos de evaluación y capacitación para mejorar la gestión administrativa para el desarrollo eficiente de sus competencias. Se destaca el destino de recursos del Sistema General de Participaciones para financiar los programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, incluyendo pasivos anteriores al año 2000, cumpliendo con los términos de la Ley 617 de 2000.
- **Sector Agropecuario.** Proyectos de desarrollo rural y asistencia técnica al Sector Agropecuario y a las asociaciones de pequeños productores.
- **Transporte.** Construcción y conservación de la infraestructura de transporte terrestre, aéreo, fluvial y marítimo, propiedad del Municipio.
- **Medio Ambiente.** Programas de vigilancia y mantenimiento del medio ambiente, descontaminación de aguas, disposición de residuos, uso adecuado de cuencas y cauces y asistencia técnica ambiental.
- **Centros de reclusión.** Gestión de cárceles en coordinación con el INPEC.
- **Deporte y Recreación.** Proyectos de fomento del deporte y de construcción y mantenimiento de escenarios deportivos.
- **Cultura.** Acceso, innovación, creación y producción artística; construcción, dotación y mantenimiento de la infraestructura cultural y las redes de información cultural.
- **Prevención de desastres.** Cofinanciación con la Nación y los Departamentos en la prevención y atención de desastres en su jurisdicción.
- **Promoción del Desarrollo.** Desarrollo de actividades generadoras de empleo, capacitación y tecnológica avanzada.
- **Atención a grupos vulnerables.** Programas de apoyo integral a grupos como ancianos, desplazados, madres cabeza de hogar o población infantil.
- **Equipamiento Municipal.** Construcción y mantenimiento de bienes de uso público.
- **Desarrollo comunitario.** Participación comunitaria y capacitación de la comunidad.
- **Justicia.** Financiación de inspecciones de policía y comisarías de familia.
- **Restaurantes Escolares.** Servicio de alimentación escolar.
- **Empleo.** Promoción del empleo y protección de desempleados.



Asignaciones Especiales



Asignaciones Especiales



Para saber más

CONPES 115 de 2008
CONPES 123 de 2009
CONPES 152 de 2012
CONPES 162 de 2013



Tema

3

Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones

03.1. Antecedentes y objetivos

- + Problemática a nivel territorial
- + Fundamento Normativo
- + Naturaleza Jurídica
- + Responsables institucionales para la aplicación de la Estrategia

03.2. Monitoreo

- + Priorización de Entidades

03.3. Seguimiento

- + Reconocimientos Institucionales Auditorías

03.4. Control

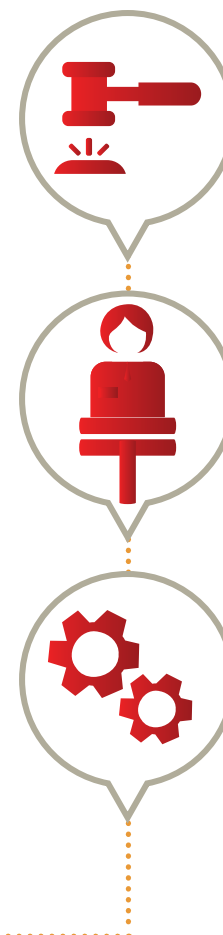
- + Evaluación de las Medidas de Control
- + Actividades de la Estrategia desarrolladas por la DAF
- + Procesos Mínimos que debe realizar una Entidad Territorial

+ *Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones*

La tercera parte de esta Cartilla presenta la Estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones. En primer lugar se exponen sus antecedentes y su fundamento normativo, haciendo énfasis en la naturaleza jurídica del Decreto-Ley 028 de 2008, norma fundamental en la estructuración de la Estrategia.

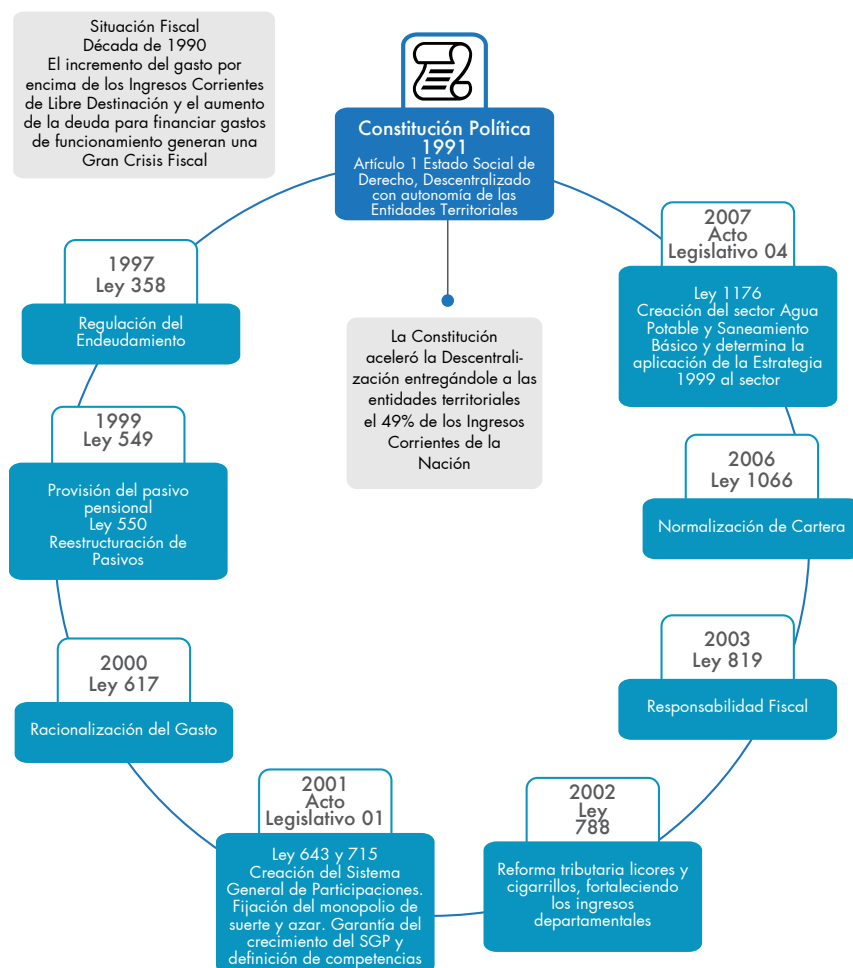
Frente a su aplicación a nivel territorial, es necesario enfatizar el papel de cada uno de sus actores, así como en las etapas que la componen: el monitoreo, el seguimiento y el control. La ejecución de la Estrategia es coordinada desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por la Dirección General de Apoyo Fiscal.

Finalmente se presentan los procesos mínimos internos que debe realizar una administración territorial para garantizar la adecuada prestación de los servicios financiados por el Sistema General de Participaciones y en los cuales se enfocan las actividades de la Estrategia.



03.1

Antecedentes y objetivos de la Estrategia

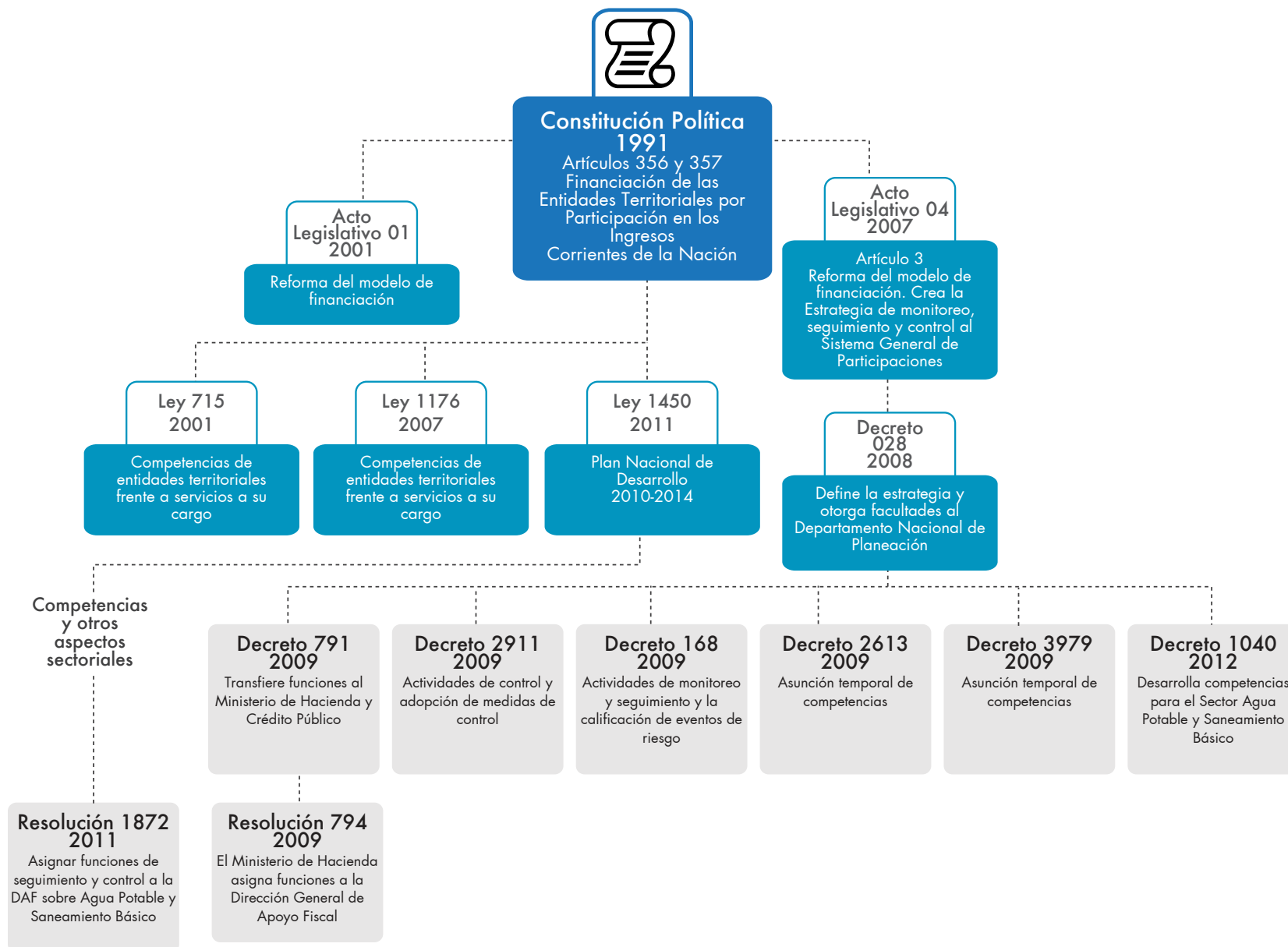


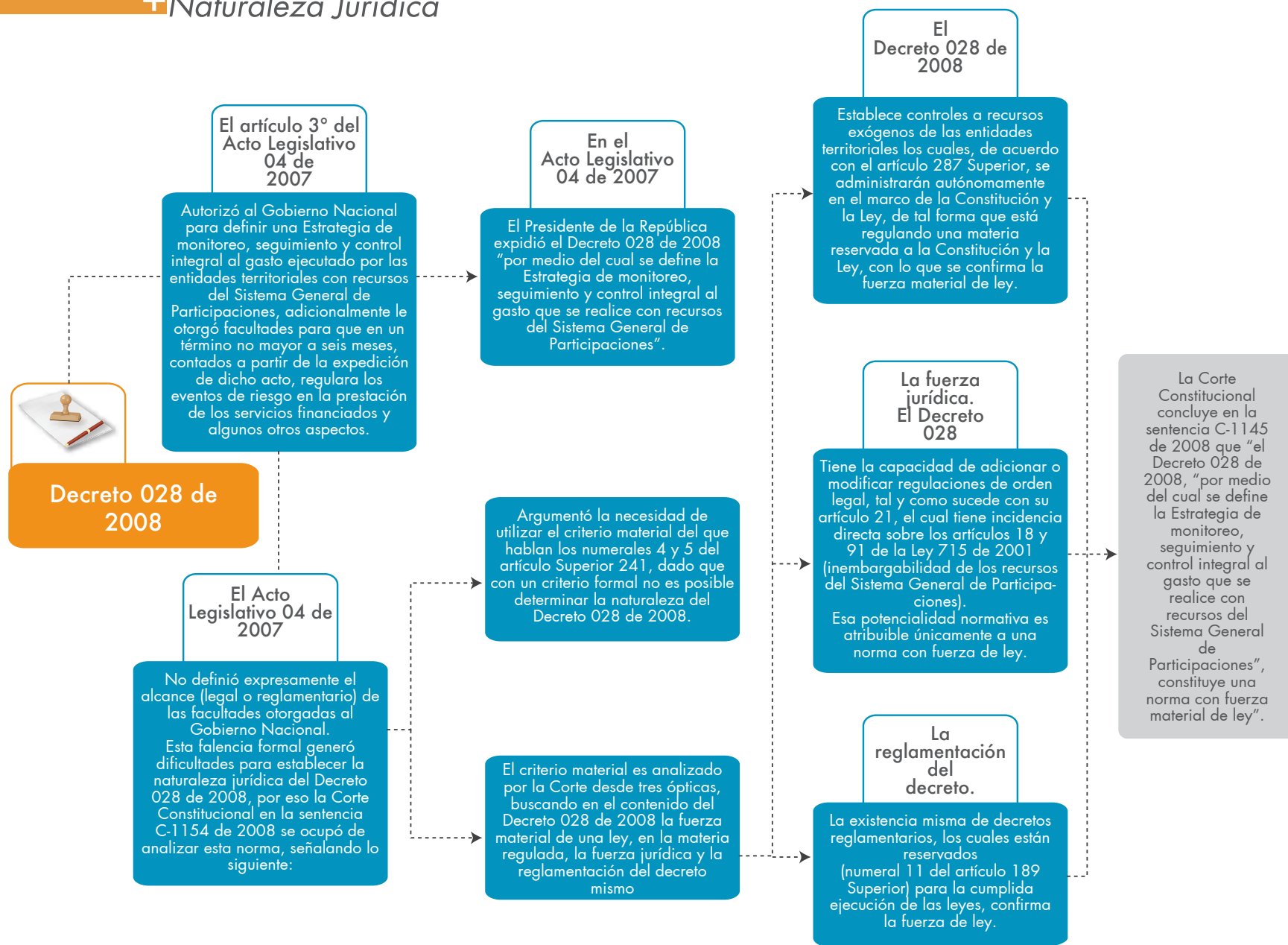
Problemática a nivel territorial

- Inadecuada utilización de los recursos del Sistema General de Participaciones e ineficiencia en su uso.
- Debilidades en el control nacional y regional al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones.
- Incumplimiento de las metas de cobertura y baja calidad en la prestación de los servicios con cargo a los recursos asignados.
- Desarticulación entre los planes sectoriales y su puesta en operación a nivel territorial.

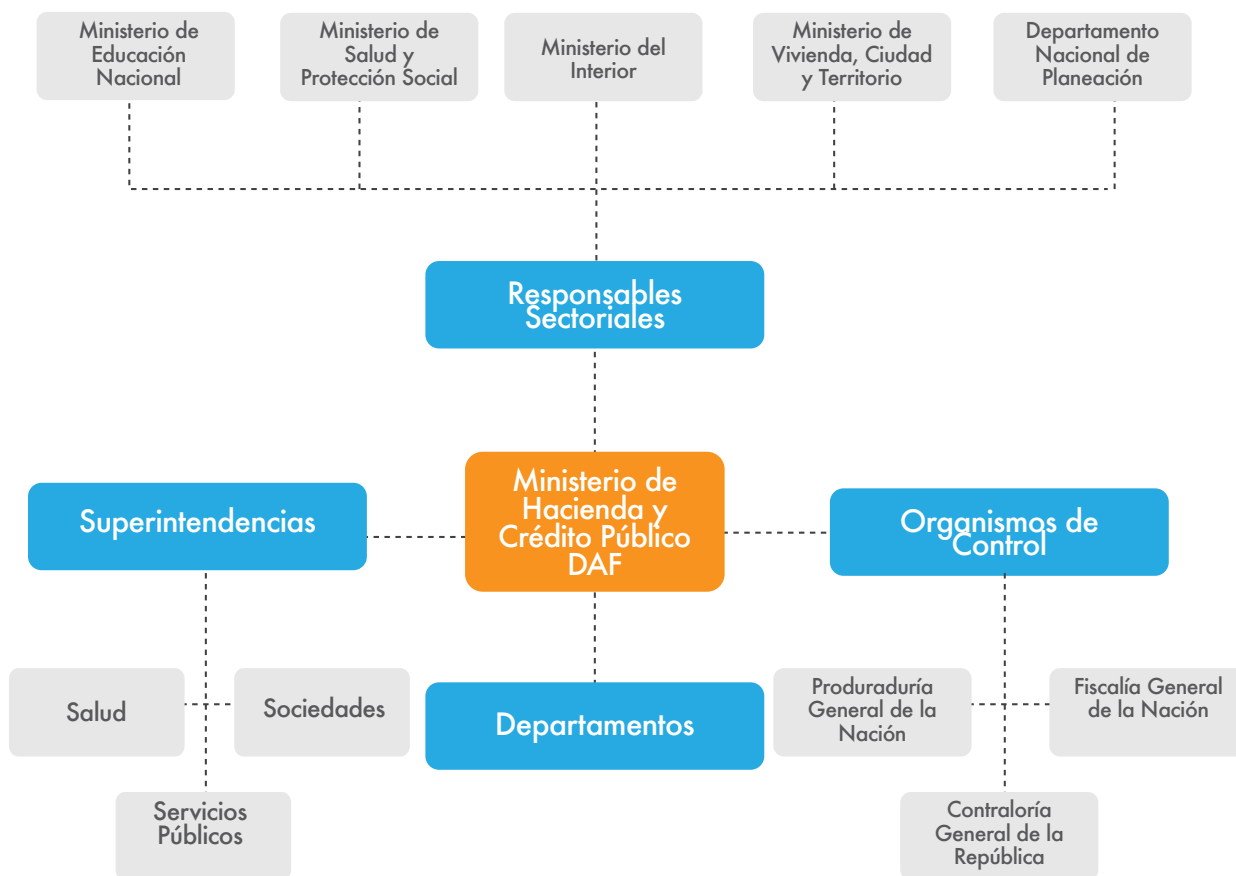
Como consecuencia

- El Congreso de la República ordenó al Gobierno Nacional definir una Estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Siguiendo este mandato, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto 028 de 2008**.





+ Responsables Institucionales para la aplicación de la Estrategia

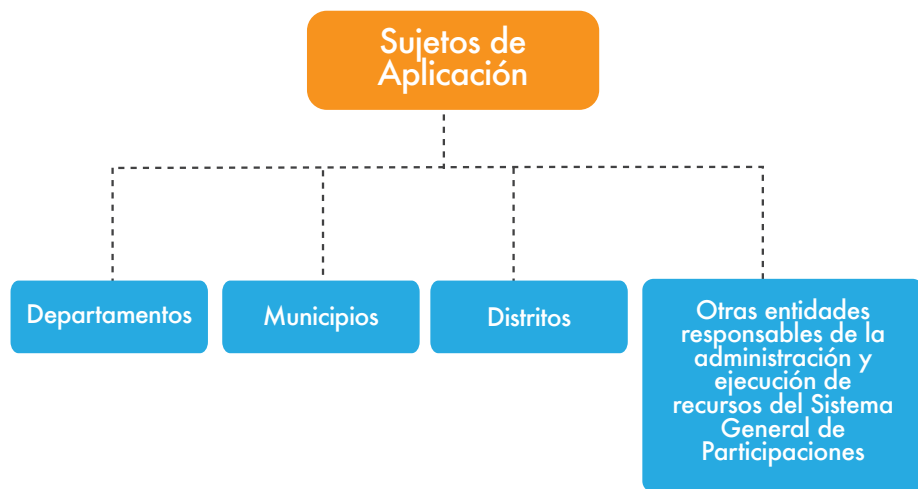


Para el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** el objetivo de la aplicación de la Estrategia es el fortalecimiento institucional de las administraciones territoriales sujetas a las medidas preventivas y/o correctivas.

Las decisiones de control son tomadas con la participación de los **Ministerios Sectoriales** y/o el **Departamento Nacional de Planeación**.

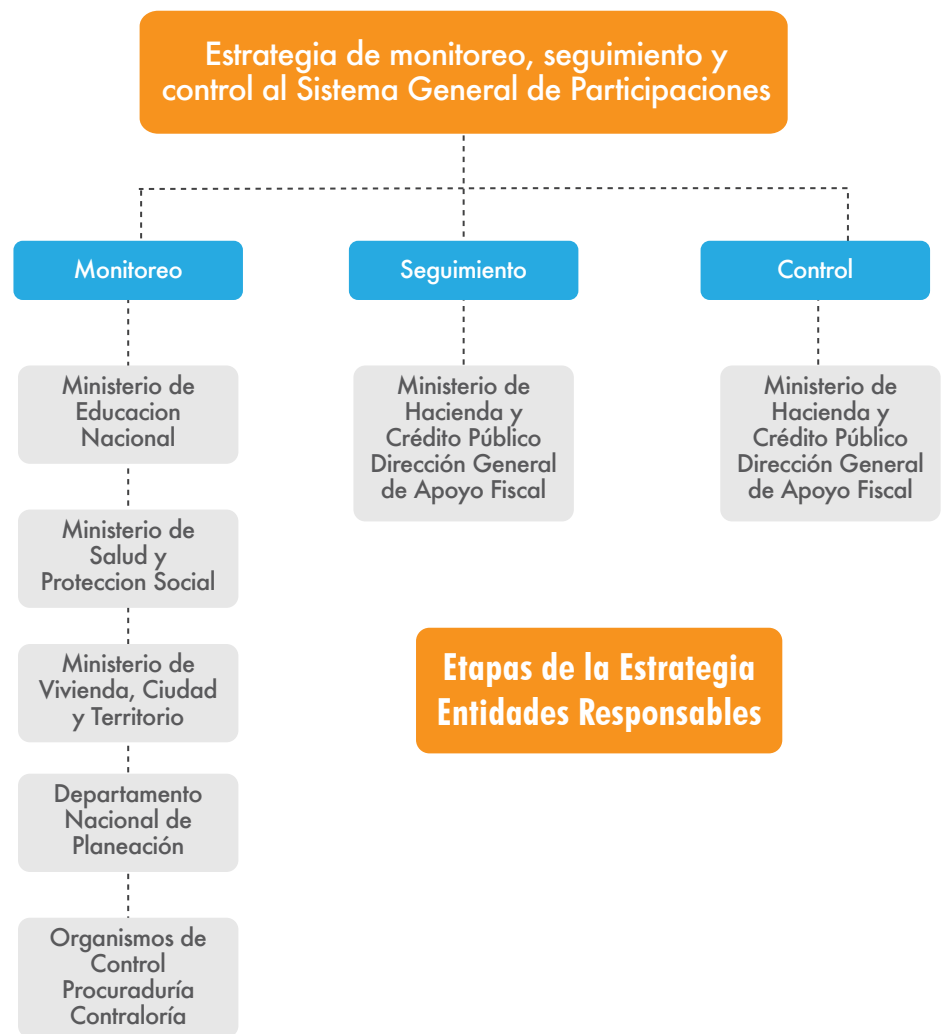
Dentro de la Estrategia, los **Departamentos** actúan prestando la colaboración necesaria al Ministerio de Hacienda y a los Municipios de su jurisdicción para superar las deficiencias administrativas e institucionales que sustentaron la aplicación de las medidas.

+ Sujetos de Aplicación



Son sujetos de aplicación de la Estrategia de monitoreo, seguimiento y control los Departamentos, Distritos, Municipios y demás entidades responsables de la administración y ejecución de los recursos de las Participaciones y Asignaciones del Sistema General de Participaciones en los Sectores de **Educación, Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico, Propósito General y las Asignaciones Especiales** para Alimentación Escolar, Municipios Ribereños del Río Grande de la Magdalena, Resguardos Indígenas y la participación para la Atención Integral a la Primera Infancia.

+ Aplicación de la Estrategia a nivel territorial

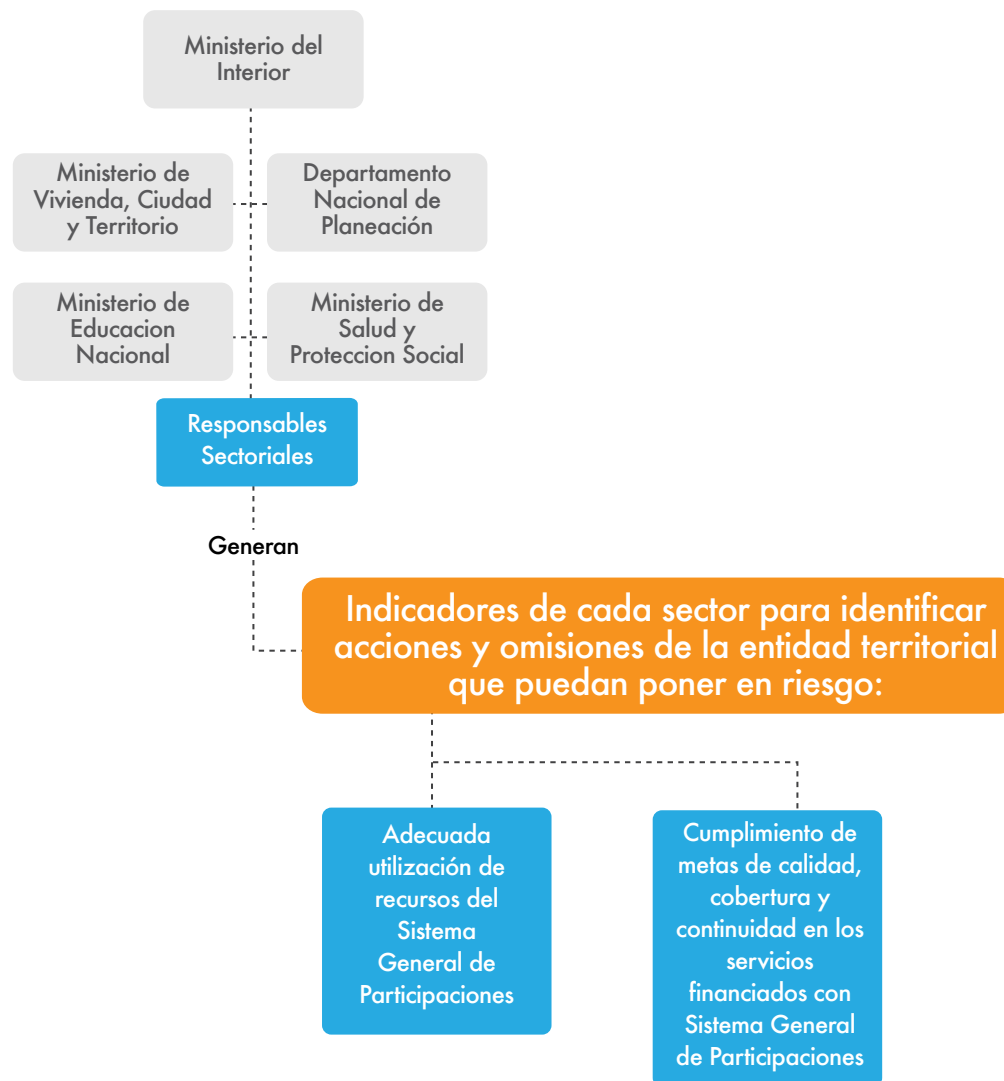


**Etapas de la Estrategia
Entidades Responsables**

3.2

Monitoreo

La actividad de **Monitoreo** se define como la recopilación sistemática de información para su consolidación, análisis y verificación, que sirve para calcular indicadores específicos y estratégicos en cada sector, que permiten identificar acciones u omisiones por parte de las entidades territoriales que puedan poner en riesgo la adecuada utilización de los recursos del Sistema General de Participaciones



+Priorización de Entidades

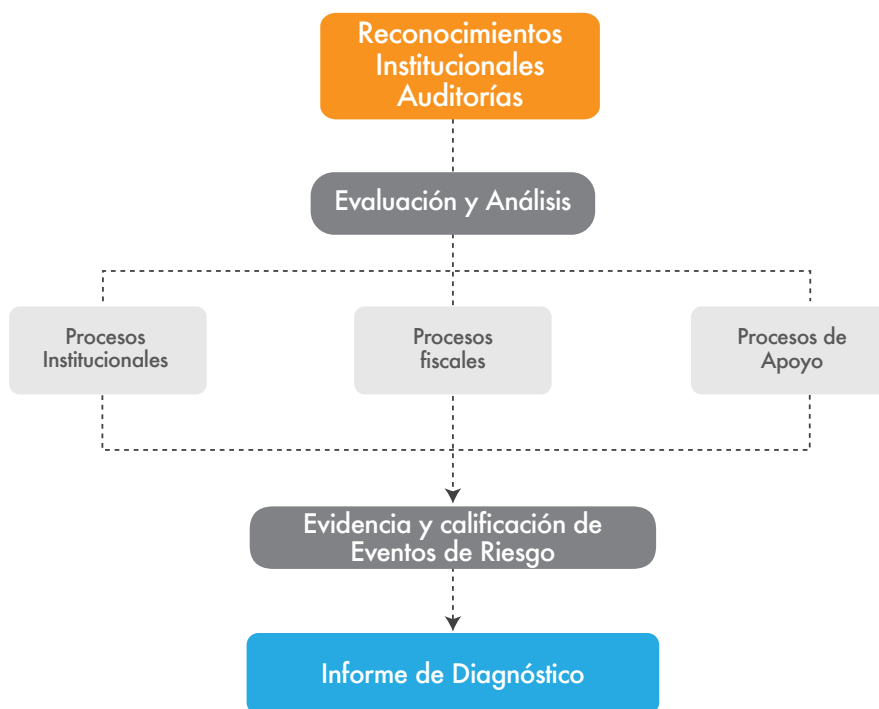


La identificación de omisiones por parte de las entidades territoriales en el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones, cuenta con fuentes adicionales. Estas pueden ser: solicitudes expresas por parte de los responsables sectoriales, como los Ministerios de Salud; de Vivienda, Ciudad y Territorio; de Educación Nacional; y el Departamento Nacional de Planeación; denuncias ciudadanas previamente evaluadas por los responsables sectoriales; solicitudes de los organismos de control y/o en el marco de la aplicación de las normas de disciplina fiscal.

La información recopilada es la base para la **priorización** de las entidades en las que se dará inicio a las actividades de seguimiento.

3.3

Seguimiento



La actividad de **Seguimiento** se define como la evaluación y análisis de los procesos administrativos, institucionales, fiscales, presupuestales, contractuales y sectoriales de las entidades territoriales priorizadas que permitan evidenciar y calificar la existencia de eventos de riesgo que afecten o puedan afectar la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones y el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de servicios.

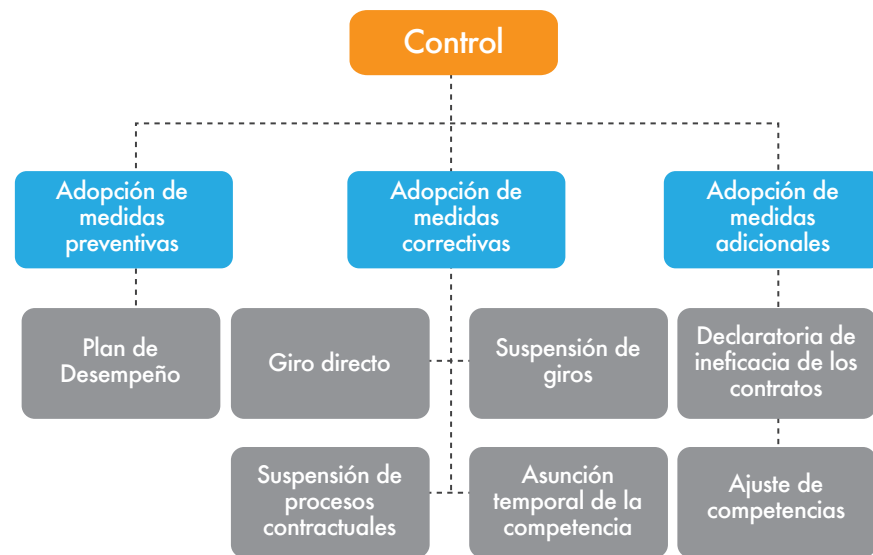
La actividad de seguimiento generalmente se desarrolla a través de visitas de reconocimiento institucional realizadas por la Dirección General de Apoyo Fiscal, y/o de monitoreo en campo por parte de los Ministerios Sectoriales, en las que se identifica la ocurrencia de eventos de riesgo que afectan la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Los Eventos de Riesgo
Decreto 028 de 2008
Artículo 9° - Identificables en las actividades de monitoreo
y seguimiento

- No envío de información
- No entregar información en la auditoría
- Presupuestos no ajustados a las normas
- Cambio en la destinación de los recursos
- Administración de recursos en cuentas no autorizadas
- Operaciones financieras y/o tesorería no autorizadas
- Inadecuado registro contable de los recursos
- Procesos de selección contractual inadecuados
- Contratos sin interventoría o supervisión
- No publicar los actos administrativos, contratos, convenios e informes según la ley
- No disponer del Sistema de Identificación de Beneficiarios - SISBEN
- No cumplimiento de las condiciones de identificación de beneficiarios de programas sociales
- No disponer de los mecanismos de participación ciudadana y de rendición de cuentas
- Sanciones impuestas por organismos de control por uso de recursos del Sistema General de Participaciones
- Medidas cautelares que afectan recursos del Sistema General de Participaciones
- Incumplimiento de metas de continuidad, cobertura y calidad de los servicios
- Suscripción, modificación o ejecución de contratos cuyo objeto no aseguren la prestación del servicio
- Aquella situación que resulte de inminente riesgo para la prestación adecuada del servicio

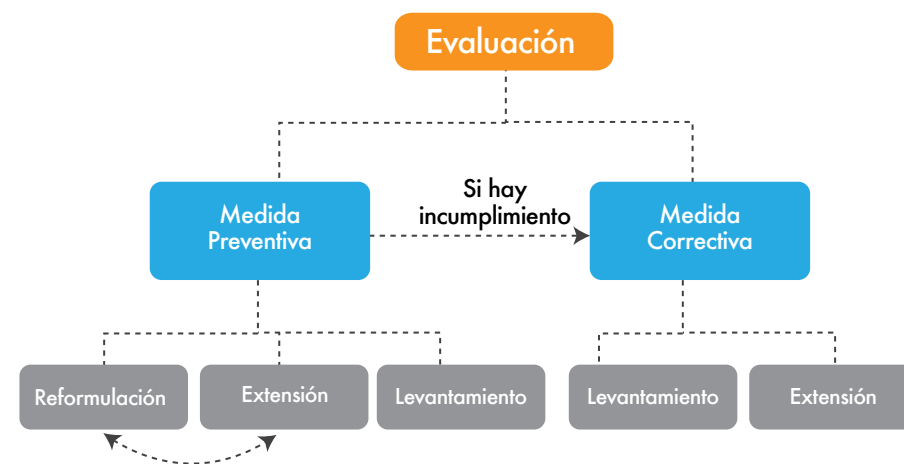
3.4

Control



La actividad de **Control** se define como la adopción de medidas preventivas y/o correctivas tendientes a superar los eventos riesgo identificados, de tal manera que se superen las deficiencias administrativas e institucionales que los generaron.

Evaluación de medidas de control



La **Evaluación** de las medidas adoptadas comprende el análisis periódico de las actividades y productos que evidencien el cumplimiento de las condiciones establecidas para su levantamiento.

Los resultados de la evaluación permiten tomar decisiones relacionadas con el levantamiento o extensión de las medidas o la adopción de medidas adicionales.

Con base en el monitoreo, los responsables sectoriales (Ministerios de Salud; Educación; Vivienda, Ciudad y Territorio y/o el Departamento Nacional de Planeación) determinan las entidades territoriales en las cuales se encuentra en alto riesgo la prestación de uno o varios de los servicios financiados con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones.

La Dirección General de Apoyo Fiscal aplica una metodología de priorización, da inicio a la actividad de seguimiento y programa acciones de reconocimiento institucional en las que se analizan los procesos internos de dichas entidades territoriales relacionadas con el uso de los recursos del Sistema.

De cada una de las entidades y por cada sector se produce un informe que incluye un diagnóstico sectorial, la relación de los eventos de riesgo evidenciados y la recomendación de la medida a adoptar. Dicho informe se pone a consideración de los Responsables Sectoriales según sea el caso y se recogen sus comentarios y observaciones, particularmente sobre la definición de la medida de control a aplicar.

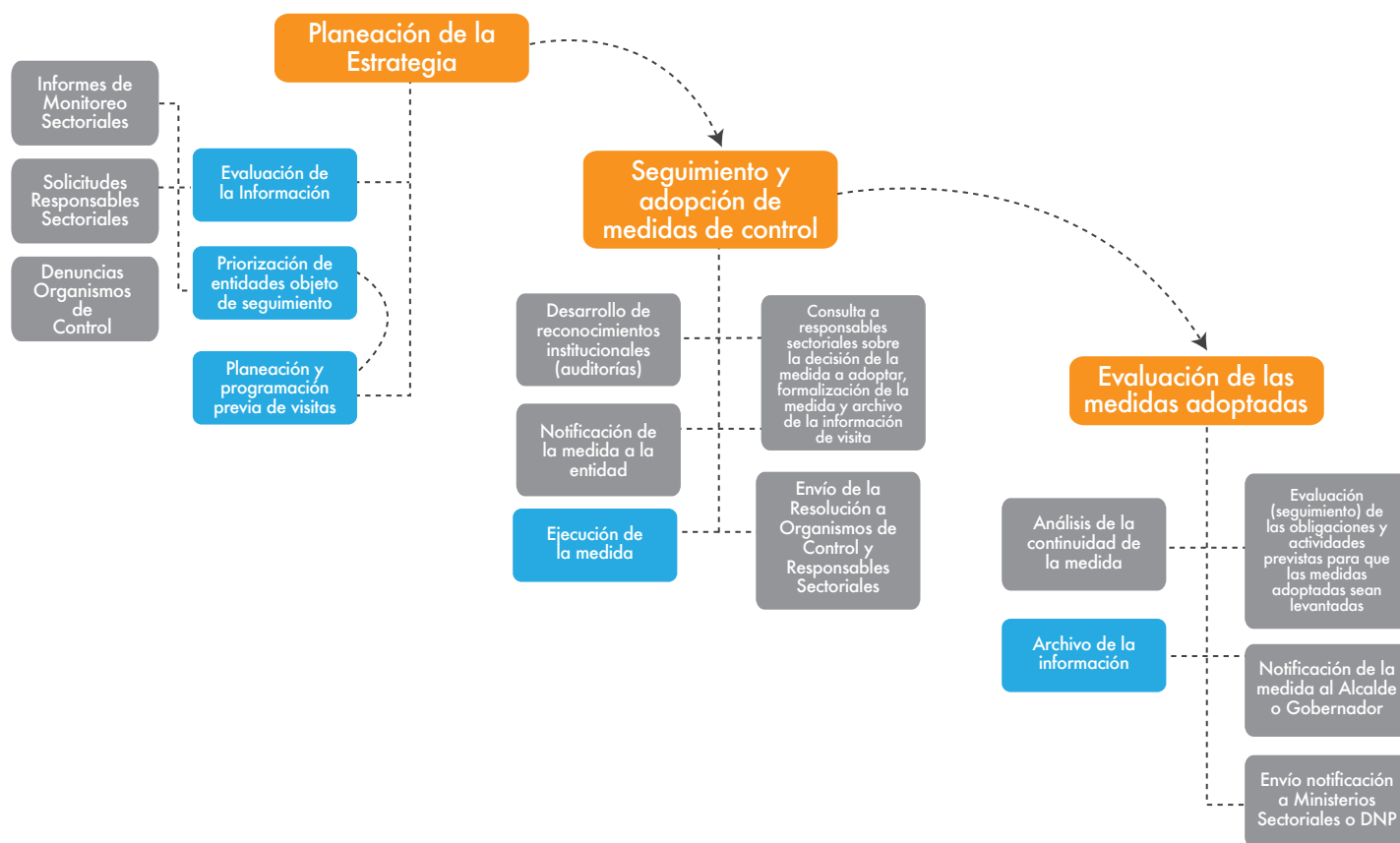
Cumplido este procedimiento, la Dirección General de Apoyo Fiscal produce una Resolución adoptando la medida, la cual se notifica personalmente al representante legal de la entidad siguiendo los procedimientos administrativos.

Las medidas son de aplicación inmediata y contra ellas sólo procede el recurso de reposición en el efecto devolutivo.

En adelante, se realizan las actividades propias de cada medida (preventiva y/o correctiva) según sus propios procedimientos, su naturaleza y sus características. Las definiciones y procedimientos propios de cada medida se encuentran en los **Decretos 028 y 2911 de 2008 y 168, 2613 y 3979 de 2009.**



+ Actividades de la Estrategia desarrolladas por la DAF

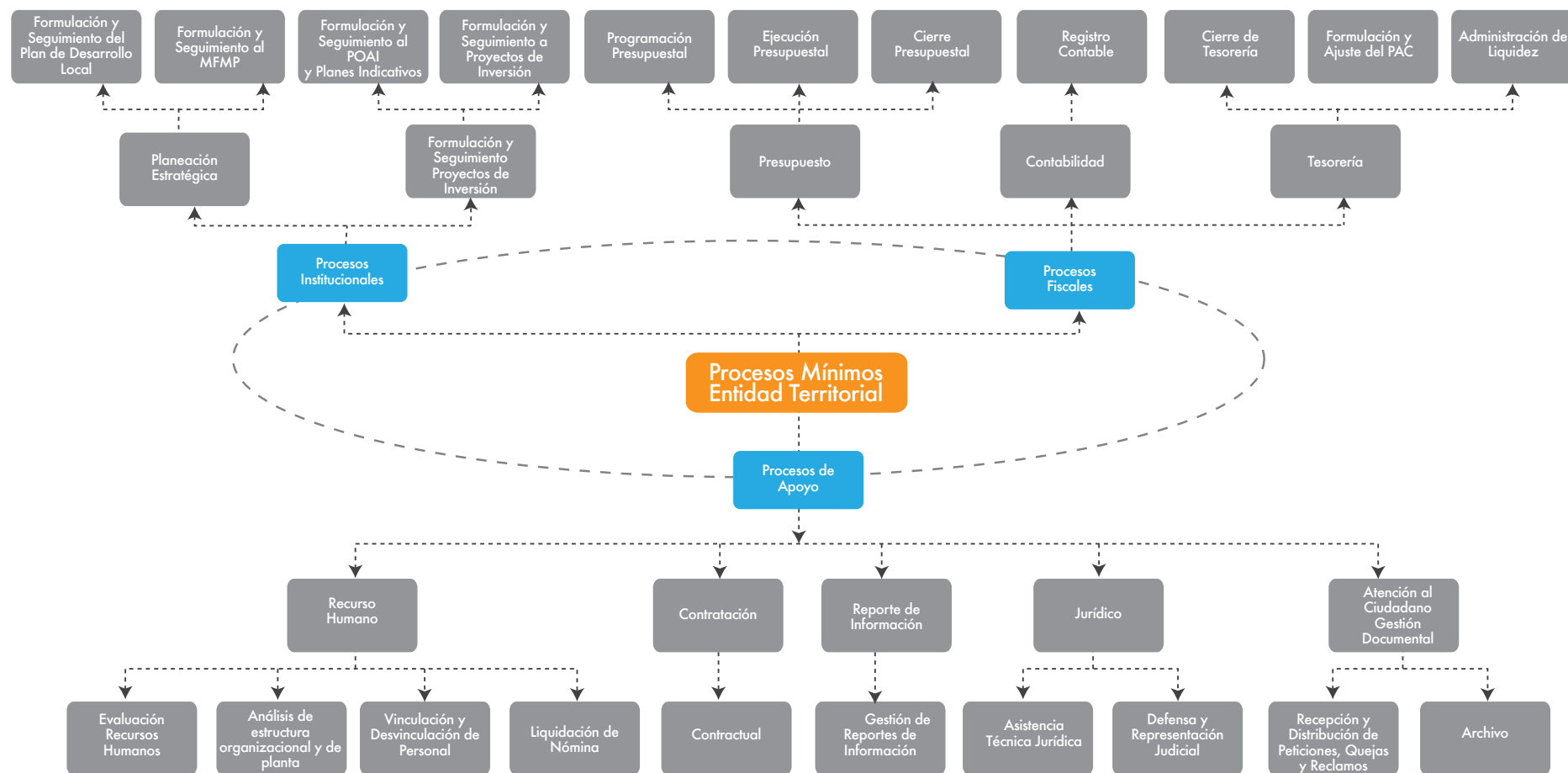


La Dirección General de Apoyo Fiscal, dentro de su función de evaluar los procesos relacionados con la ejecución de recursos por parte de las entidades territoriales y con base en un ejercicio de análisis aplicando su experiencia en materia territorial, ha identificado y enmarcado en tres categorías los procesos mínimos y relevantes que de manera general las administraciones departamentales, municipales y distritales deben realizar en materia sectorial, siendo consistente con la clasificación presentada por el artículo 3° del Decreto 028 de 2008 para los procesos que deben ser revisados en la aplicación de la Estrategia.

Los procesos institucionales incluyen todas las actividades y acciones que se ejecuten en el marco de procesos de planeación estratégica y de formulación y seguimiento a proyectos de inversión. Los procesos fiscales enmarcan todas las actividades relacionadas con el presupuesto, la contabilidad y la tesorería. Finalmente, los procesos de apoyo están conformados por las actividades administrativas que fundamentan los procesos institucionales y fiscales, tales como talento humano; contratación; jurídico; atención al ciudadano; gestión documental; y reportes de información.

Estos procesos mínimos son comunes a todos los sectores, algunos en mayor medida que otros, dependiendo de las particularidades de cada uno y son revisados por la Dirección General de Apoyo Fiscal en los reconocimientos institucionales o auditorías que realiza en las entidades priorizadas por la Estrategia para evidenciar en ellas la ocurrencia de eventos de riesgo para los recursos del Sistema General de Participaciones en un determinado sector.

+ Procesos Mínimos que debe realizar una Entidad Territorial



Findeter es el Banco de Desarrollo Regional creado por el Gobierno Nacional desde hace 25 años para impulsar y financiar la sostenibilidad de la infraestructura en Colombia. Desde el año 2011, la Financiera del Desarrollo transformó su naturaleza jurídica, lo cual le permitió complementar su misión como Entidad de redescuento y prestar asistencia técnica y asesoría en la planeación y la formulación estratégica de proyectos, con el fin de “apoyar el desarrollo sostenible del país, generando bienestar en las regiones”.

Findeter actúa como articulador de la política pública de diferentes Ministerios y agencias de cooperación, a través de las diferentes fuentes de financiamiento, participando en el ciclo completo de la ejecución de proyectos, apoyando los procesos de planeación en las ciudades, identificando y priorizando intervenciones estratégicas, brindando asistencia técnica en su estructuración, y financiando el desarrollo de las mismas.

Para esto, la Financiera trabaja en la materialización de programas que tienen como objetivo impulsar el desarrollo sostenible de las regiones y brindar mejores condiciones de vida a sus habitantes: “Ciudades Sostenibles y Competitivas”, “Ciudades Emblemáticas” y “Diamante Caribe y Santanderes de Colombia”.



Universidad Tecnológica de Santander

NUESTRO
PROYECTO
DE VIDA ES
COLOMBIA

Corrección de Estilo y Diagramación financiada
por la Cooperación del Gobierno Suizo-SECO



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO



Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C., Colombia