



# ANALES DEL CONGRESO

ORGANO DE PUBLICIDAD DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS  
(ARTICULO 46, LEY 7ª. DE 1945)

DIRECTORES:  
CRISPIN VILLAZON DE ARMAS  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
SILVERIO SALCEDO MOSQUERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

Bogotá, lunes 19 de noviembre de 1990

IMPRENTA NACIONAL  
AÑO XXXIII - No. 123  
EDICION DE 24 PAGINAS

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 107 DE 1990  
por la cual se dicta el Estatuto de Puertos.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

#### CAPITULO I

##### Disposiciones generales.

Artículo 1º **Principios generales.** En desarrollo del artículo 32 de la Constitución Política, la dirección general de la actividad portuaria, pública y privada, estará a cargo de las autoridades, que intervendrán en ella para planificarla y racionalizarla, de acuerdo con esta ley.

La creación, el mantenimiento, y el funcionamiento continuo y eficiente de los puertos, dentro de las condiciones previstas en esta ley; son de interés público.

Tanto las entidades públicas, como las empresas privadas, pueden constituir sociedades portuarias para construir, mantener, y operar puertos, y para prestar todos los servicios portuarios, en los términos de esta ley.

A ninguna persona se le exigirá ser miembro de asociaciones, gremios o sindicatos, ni tener permiso o licencia de autoridad alguna, para trabajar en una sociedad portuaria o para prestar servicios en los puertos. A ninguna sociedad portuaria, y a ningún usuario de los puertos, se obligará a emplear más personas de las que considere necesarias.

En ningún caso se obligará a las sociedades portuarias a adoptar tarifas que no cubran sus costos típicos, incluyendo la depreciación, y que no remuneren en forma adecuada el patrimonio de sus accionistas. Pero no se permitirá que esas sociedades se apropien las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia.

Las sociedades portuarias, oficiales y particulares, y los operadores portuarios, que desarrollen a actividades en los puertos de servicio público, deben adelantarlas de acuerdo con reglas de aplicación general, que eviten privilegios y discriminaciones entre los usuarios de sus servicios; y abstenerse de toda práctica que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de reducir la competencia. Serán responsables civilmente por los perjuicios que ocasionen al apartarse de tales reglas o al incurrir en estas prácticas.

Las entidades públicas pueden aportar capital y garantías a las sociedades portuarias, en los términos de esta ley; pero ni las sociedades portuarias oficiales, ni las particulares, recibirán u otorgarán privilegios o subsidios de tales entidades o en favor de ellas.

Las disposiciones del presente estatuto se aplicarán e interpretarán de conformidad con este artículo.

Artículo 2º **Planes de expansión portuaria.** Habrá periódicamente planes de expansión portuaria, que se referirán a:

2.1. La conveniencia de hacer inversiones en actividades portuarias, para facilitar el crecimiento del comercio exterior colombiano, para reducir el impacto de los costos portuarios sobre la competitividad de los productos colombianos en los mercados internacionales y sobre los precios al consumidor nacional, para aprovechar los cambios en la tecnología portuaria y de transporte, y para conseguir el mayor uso posible de cada puerto.

2.2. Las regiones en que conviene establecer puertos, para reducir el impacto ambiental y turístico de éstos, y para tener en cuenta los usos alternativos de los bienes públicos afectados por las decisiones en materia portuaria. Los planes, sin embargo, no se referirán a localizaciones específicas.

2.3. Las inversiones públicas que deben hacerse en actividades portuarias, y las privadas que deben estimularse. Los planes, sin embargo, no se referirán, en lo posible, a empresas específicas.

2.4. Las metodologías que deben aplicarse de modo general al establecer contraprestaciones por las concesiones portuarias.

2.5. Las metodologías que deben aplicarse de modo general al autorizar tarifas a las sociedades portuarias;

o los criterios que deben tenerse en cuenta antes de liberar el señalamiento de tarifas.

Las inversiones públicas que se hagan, las concesiones que se otorguen, las contraprestaciones que se establezcan, y las tarifas que se autoricen, se ceñirán a tales planes.

Los planes de expansión portuaria se expedirán por medio de decretos reglamentarios de los planes y programas de desarrollo económico y social, de los de obras públicas que apruebe el Congreso, y de esta ley. En ausencia de los planes que debe expedir el Congreso, se harán por decretos reglamentarios de esta ley.

Artículo 3º **Condiciones técnicas de operación.** Corresponde a la Dirección General de Puertos del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, por medio de resoluciones, y de conformidad con esta ley, definir las condiciones técnicas de operación de los puertos, en materias tales como señalización y nomenclatura, procedimientos para la inspección de navés y de instalaciones portuarias; manejo de carga; facturación; recibo, almacenamiento y entrega de la carga; servicios a las navés; prelación y reglas sobre turnos, atraque y desatraque de navés; períodos de permanencia; tiempo de uso de servicios; documentación; seguridad industrial, y las demás que han estado sujetas a los reglamentos de la empresa Puertos de Colombia, en cuanto no se opongan a lo dispuesto en esta ley.

Tales resoluciones deben cumplir los siguientes requisitos:

3.1. Facilitar la vigilancia sobre las operaciones de las sociedades portuarias y de los usuarios de los puertos.

3.2. Facilitar la operación de los puertos durante veinticuatro horas diarias, todos los días del año.

3.3. Facilitar los aumentos de la eficiencia en el uso de las instalaciones portuarias.

3.4. Facilitar la introducción de innovaciones tecnológicas en las actividades portuarias.

Salvo cuando esta ley disponga lo contrario, no se requerirán permisos previos de la Dirección General Portuaria para realizar actividades portuarias; pero la Dirección podrá exigir garantías de que tales actividades se adelantarán de acuerdo con la ley, los reglamentos y las condiciones técnicas de operación.

Artículo 4º **Asociaciones portuarias, y obras necesarias para el beneficio común.** Las sociedades portuarias, y quienes tengan autorizaciones especiales para ocupar y usar las playas, zonas de bajamar, y zonas marinas accesorias a aquellas o éstas, podrán asociarse de modo transitorio o permanente, en cualquiera de las modalidades que autoriza la ley, con el propósito de facilitar el uso común de las zonas marinas adyacentes a los puertos y embarcaderos, construyendo obras tales como dragado, relleno, y otras de ingeniería oceánica, y prestando los servicios de beneficio común que resulten necesarios. Salvo en lo que adelante se dispone, tales asociaciones no podrán limitar en forma alguna los derechos de terceros.

Corresponde a las sociedades portuarias, y a quienes tengan las autorizaciones mencionadas, asumir en proporción al valor de los beneficios que reciban de las concesiones o autorizaciones, los costos de las obras y servicios de beneficio común. Las obras se harán siempre de acuerdo con un plan, que debe ser aprobado por el Director General de Puertos, previo concepto de la Dirección General Marítima y de la entidad encargada, especialmente de la preservación del medio ambiente en el sitio donde se han de realizar las obras, dentro de los noventa (90) días siguientes a la solicitud.

Las sociedades portuarias y los demás titulares de autorizaciones, podrán construir las obras y prestar los servicios de beneficio común, bien directamente, bien por contratos con terceros, o encomendándolas a una de las asociaciones a las que se alude en el inciso primero de este artículo.

Si alguna de las sociedades o de los titulares de autorizaciones, que han de beneficiarse con tales obras o servicios, anunciare su renuencia a realizarlos o a pagarlos, los interesados podrán pedir al Director

General de Puertos que les autorice su realización, el presupuesto respectivo, y el reparto de los costos en proporción a los beneficios. Si el Director accede a la solicitud, designará un interventor de las obras, y fijará sus funciones y remuneración, que correrá por cuenta de quien vaya a hacerse cargo de la tarea.

Si alguno de los beneficiarios no sufraga en la oportunidad debida la parte de los costos que resulte a su cargo, el representante legal de la asociación portuaria de la que haga parte, o el Interventor designado por el Director General de Puertos, certificará el monto de la deuda, y ese certificado prestará mérito ejecutivo; el Director General de Puertos, además, podrá declarar la caducidad de la concesión o autorización del renuente o moroso.

Artículo 5º **Definiciones.** Para la correcta interpretación y aplicación de esta ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

5.1. **Actividad portuaria.** Se consideran actividades portuarias la construcción, operación y administración de puertos; los rellenos, dragados y obras de ingeniería oceánica; y, en general, todas aquellas que se efectúan en los puertos, en los embarcaderos, en las construcciones que existen sobre las playas y zonas de bajamar, o al aprovecharse de aquéllas o éstas, o de las obras necesarias para su beneficio.

5.2. **Concesión portuaria.** Es el acto administrativo que se define en el artículo 6º de esta ley.

5.3. **Eficiencia en el uso de las instalaciones portuarias.** Es la relación entre la unidad de carga y la unidad de tiempo que existe en las operaciones de transferencia de la carga desde la nave a tierra, y viceversa; o desde el muelle hasta el sitio de almacenamiento; o la medida del tiempo de permanencia de una embarcación en los muelles del puerto, o de la carga en los almacenes del puerto.

5.4. **Embarcadero.** Es aquella construcción realizada, al menos parcialmente, sobre una playa o sobre las zonas de bajamar, o sobre las adyacentes a aquélla o éstas, para facilitar el cargue y descargue, mediato o inmediato, de navés menores.

5.5. **Monopolio natural.** Un puerto tiene un monopolio natural cuando su capacidad es tan grande, en relación con la de otros puertos que sirven la misma región, que puede ofrecer sus servicios con costos promedios inferiores a los de los demás.

5.6. **Muelle privado.** Es aquella parte de un puerto que se facilita para el uso exclusivo de un usuario con el propósito de facilitar el cargue y descargue, mediato o inmediato, de navés.

5.7. **Navés.** Las construcciones idóneas para la navegación a las que se refieren los artículos 1432 y 1433 del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio).

5.8. **Operador portuario.** Es la empresa que presta servicios en los puertos, directamente relacionados con la actividad portuaria, tales como cargue y descargue, almacenamiento, practicaje, remolque, estiba y desestiba, manejo terrestre o porteo de la carga, dragado, clasificación, reconocimiento y usería.

5.9. **Puerto.** Es el conjunto de instalaciones que, al menos parcialmente, ocupan y utilizan las playas y terrenos de bajamar, y las zonas accesorias a aquéllas o éstas, para facilitar el cargue y descargue de toda clase de navés, bien inmediatamente en los muelles, bien por medio de embarcaciones menores u otros instrumentos mecánicos; o para ello y para el almacenamiento y servicio de mercancías.

5.10. **Puerto de cabotaje.** Es aquel que sólo puede utilizarse para operaciones entre puertos colombianos.

5.11. **Puerto de servicio privado.** Es aquel en donde sólo se prestan servicios a empresas vinculadas jurídica o económicamente con la sociedad portuaria propietaria de la infraestructura.

5.12. **Puerto de servicio público.** Es aquel en donde se prestan servicios a todos quienes están dispuestos a someterse a las tarifas y condiciones de operación.

5.13. **Puerto del Ministerio de Defensa Nacional.** Es el que construye u opera en forma permanente la Nación, por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional.

5.14. **Puerto habilitado para el comercio exterior.** Es aquel por el cual pueden realizarse operaciones de comercio exterior.

5.15. **Puerto oficial.** Es aquel cuya infraestructura pertenece a una sociedad portuaria en donde alguna entidad pública posee más del 50% del capital. Los puertos oficiales pueden ser de servicio privado o de servicio público.

5.16. **Puerto particular.** Es aquel cuya infraestructura pertenece a una sociedad portuaria en donde los particulares poseen más del 50% del capital. Los puertos particulares pueden ser de servicio público o de servicio privado.

5.17. **Sociedad portuaria.** Es el tipo de sociedad que define el artículo 29 de esta ley.

5.18. **Sociedad portuaria oficial.** Es aquella cuyo capital pertenece en más del 50% a entidades públicas.

5.19. **Sociedad portuaria particular.** Es aquella cuyo capital pertenece en más del 50% a personas privadas.

5.20. **Usuarios del puerto.** Son los armadores, los dueños de la carga, los operadores portuarios y, en general, toda persona que utiliza las instalaciones o recibe servicios en el puerto.

5.21. **Vinculación jurídica o económica.** Es la que existe entre una sociedad subordinada y su matriz, en los términos del artículo 261 del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio), y de las normas que lo complementen o reformen.

## CAPITULO II

### De la concesión portuaria.

Artículo 6º **Definición.** La concesión portuaria es un acto administrativo en virtud del cual la Nación, por intermedio de la Dirección General de Puertos del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, permite que una sociedad portuaria ocupe y utilice en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquéllas o éstos, para la construcción y operación de un puerto, a cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación.

Artículo 7º **Concesionarios.** Sólo las sociedades portuarias podrán ser titulares de concesiones portuarias.

Todas las sociedades portuarias, oficiales o particulares, requieren una concesión para ocupar y usar en sus actividades las playas y las zonas de bajamar y zonas accesorias de aquéllas o éstas.

Artículo 8º **Monto de la contraprestación.** Periódicamente el Gobierno Nacional definirá, por vía general, en los planes de expansión portuaria, la metodología para calcular el valor de las contraprestaciones que deben dar a la Nación quienes se benefician con las concesiones portuarias. Para tal efecto deberá tener en cuenta la escasez de los bienes públicos utilizables, los riesgos y costos de contaminación, los usos alternativos, y las condiciones físicas y jurídicas que deberían cumplirse para poder poner en marcha el puerto.

Todas las sociedades portuarias pagarán una contraprestación por las concesiones portuarias. Sin embargo:

8.1. Si la Nación lo acepta, una sociedad portuaria puede pagar en acciones el monto de la contraprestación durante el período inicial de sus operaciones, y sin que el porcentaje del capital que la Nación adquiera por este sistema llegue a exceder del 20% del capital social.

8.2. Las demás entidades públicas que hagan parte de sociedades portuarias podrán incluir en sus respectivos presupuestos apropiaciones para aumentar su participación en el capital, facilitando así el pago de la contraprestación.

Artículo 9º **Plazo y reversión.** El plazo de las concesiones será de veinte (20) años por regla general; pero podrá ser mayor si fuere necesario para que, en condiciones razonables de operación, las sociedades portuarias recuperen el valor de las inversiones hechas, o para estimularlas a prestar servicio al público en sus puertos. Las concesiones serán prorrogables.

Todas las construcciones e inmuebles por destinación que se encuentren habitualmente instalados en las zonas de uso público objeto de una concesión serán cedidos gratuitamente a la Nación, en buen estado de operación, al terminar aquélla.

Artículo 10. **Petición de concesión.** Las personas que deseen que se otorgue una concesión portuaria harán la petición respectiva a la Dirección General de Puertos del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

La solicitud debe llenar los siguientes requisitos:

10.1. Acreditar la existencia y representación legal del peticionario, si se trata de una persona jurídica. El peticionario no tiene que ser una sociedad portuaria, pero en caso de no serlo, manifestará su intención de concurrir a formar la sociedad, y acompañará documentos en donde conste la intención de los otros socios eventuales, con indicación de los aportes respectivos.

10.2. Precisar la ubicación, linderos y extensión del terreno que se pretende ocupar con las construcciones y las zonas adyacentes de servicio.

10.3. Describir en forma general el proyecto, señalando sus especificaciones técnicas, principales modalidades de operación, y los volúmenes y clase de carga a que se destinará.

10.4. Informar si se prestarán o no servicios al público en general.

10.5. Presentar estudios preliminares sobre el impacto ambiental del puerto que se desea construir; y comprometerse a realizar estudios detallados si se le aprueba la concesión, y a adoptar las medidas de preservación que se le impongan.

10.6. Garantizar, en los términos que establezca el reglamento, que en caso de obtener la concesión, se constituirá una sociedad portuaria y que todas las obras necesarias para el cabal funcionamiento del puerto se iniciarán y terminarán en un plazo preciso. El plazo se establecerá teniendo en cuenta, entre otros factores, la posibilidad jurídica y práctica de disponer de los terrenos necesarios para hacer efectiva la concesión.

10.7. Indicar el plazo para el que se desea la concesión.

10.8. Acreditar que los datos a que se refieren los numerales 10.3 y 10.4 así como el sentido general de la solicitud, han sido publicados en dos días distintos, con intervalos de diez a quince días, en dos diarios de circulación nacional, para que los terceros que tengan interés en la concesión, o que puedan ser afectados por ella, expresen sus opiniones y hagan valer sus derechos.

Los datos a los que se refieren los numerales 10.3 y 10.4 se presentarán en sobre cerrado y sellado, que no podrá ser abierto sino en la oportunidad descrita en el inciso segundo del artículo 11. Cualquier conducta que facilite el conocimiento prematuro, la divulgación o el aprovechamiento indebido de tales datos, constituye causal de mala conducta para los funcionarios públicos, y deberá sancionarse con destitución.

Artículo 11. **Intervención de terceros y de las autoridades.** Dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de la última publicación, cualquier persona que acredite un interés puede oponerse a la solicitud, o presentar una petición alternativa, cumpliendo los mismos requisitos previstos para la solicitud original.

Transcurridos los tres (3) meses, se abrirán públicamente los sobres que contengan los datos confidenciales, y se citará siempre, para que expresen su opinión sobre la conveniencia y legalidad de las solicitudes, al Alcalde del municipio o distrito donde se pretenda desarrollar el proyecto, a las entidades que tengan la función especial de velar por el medio ambiente en la respectiva región; al Gerente General de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia; al Director General de la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional; y al Director General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las autoridades mencionadas en el inciso anterior tendrán un plazo de cuarenta y cinco (45) días, contado a partir de la fecha en que la Dirección General de Puertos del Ministerio de Obras Públicas y Transporte les envíe la citación, para emitir sus conceptos; si al cabo de ese plazo la Dirección General de Puertos no los hubiere recibido, continuará el procedimiento sin los que faltan, y se promoverá investigación disciplinaria contra quien no haya emitido su concepto. La Dirección General de Puertos no está obligada a acoger los conceptos o recomendaciones que emitan las autoridades a las que se refiere este inciso.

Artículo 12. **Negativa, o presentación de términos de concesión.** En el evento de que la petición original y las alternativas resulten contrarias a la ley, al plan de expansión portuaria, o que ofrezcan inconvenientes que no puedan ser remedios, así lo manifestará la Dirección General de Puertos, en acto motivado en forma precisa que se notificará a quienes hubieren intervenido en la actuación.

En caso contrario, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de la solicitud inicial, el Director General de Puertos expedirá una resolución en la que indicará los términos en los que está dispuesto a otorgar la concesión. Tales términos incluirán los plazos, las contraprestaciones, las garantías, y las demás condiciones de conservación sanitaria y ambiental, y de operación, a que debe someterse la sociedad portuaria a la que haya de otorgarse la concesión. La resolución es un acto de trámite, que se comunicará al peticionario, a las autoridades a las que se refiere el artículo anterior, y a todos los intervinientes.

Dentro de los diez (10) días siguientes a la expedición de la resolución, cualquiera de las autoridades a las que se refiere el artículo anterior podrá oponerse a ella, por motivos legales o de conveniencia, en escrito razonado dirigido al Ministro de Obras Públicas y Transporte y al Jefe del Departamento Nacional de Planeación. Este consultará a las otras autoridades y personas interesadas, y dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del escrito de oposición hará una evaluación de ella, y la presentará al Consejo Nacional de Política Económica y Social para que decida lo que tenga a bien. La decisión del Consejo se expresará en una resolución sobre si debe continuarse o no el trámite y, en caso afirmativo, sobre cuales serán los términos de la concesión que se ofrezca.

Si la decisión del Consejo Nacional de Política Económica y Social hubiere sido la de continuar el trámite, la Dirección General de Puertos ofrecerá, entonces, al primer solicitante la posibilidad de acogerse a los términos de la concesión. Si éste no manifiesta su aceptación dentro de los diez (10) días siguientes a la comunicación de los términos, se presumirá su rechazo y los ofrecerá a los demás, sucesivamente, en el orden en el que hayan intervenido en la actuación, por el mismo número de días contados a partir del siguiente a aquel en que se conozca o se presuma el rechazo del solicitante anterior, hasta que uno lo acepte, o hasta que todos los hayan rechazado. En este último evento, finalizará el procedimiento administrativo, que podrá iniciarse de nuevo, en cualquier tiempo, cumpliendo los requisitos previstos en el artículo 10.

Artículo 13. **Oferta oficiosa de términos de concesión.** La Dirección General de Puertos, de oficio, puede ofrecer al público una concesión portuaria, previa consulta a las autoridades a las que se refiere el inciso segundo del artículo 11. Para ello publicará en dos diarios de circulación nacional, dos (2) días diferentes, con intervalos de diez a quince días, los términos mínimos en los que estaría dispuesta a otorgar la concesión, y los requisitos que deben llenar y las garantías que deben constituir los interesados en recibirla.

Una vez publicados los términos de la concesión, no será posible modificar los avales catastrales de los predios a los que ella se refiera.

Si alguna de las autoridades a las que alude el inciso segundo del artículo 11 no está conforme con los términos propuestos, podrá formular una oposición, que se tramitará y decidirá en la forma prevista en el artículo anterior.

Las propuestas se mantendrán en secreto hasta el día en que haya de comenzar la evaluación de todas. Si no hay oposición de las autoridades o de terceros que deba ser atendida, la Dirección otorgará la concesión al proponente cuya propuesta satisfaga mejor el conjunto de los objetivos y criterios de esta ley.

Artículo 14. **Otorgamiento formal de la concesión.** La concesión se otorgará por medio de resolución motivada a la sociedad anunciada por el solicitante favorecido. En la resolución se indicarán con toda exactitud los límites, las características físicas y las condiciones especiales de operación del puerto que se autoriza.

Si los interesados no cumplen en los plazos previstos los requisitos necesarios para que se otorgue formalmente la concesión, caducará todo derecho a ella.

Si hay motivos graves que lo justifiquen, se aceptará que otras personas tomen en la sociedad que va a recibir la concesión el lugar de algunos de los socios anunciados en la solicitud, pero no se admitirán reducciones en el capital ofrecido.

Artículo 15. **Efectos de la concesión.** Una vez en firme el acto administrativo que otorgue una concesión, no será necesario permiso de funcionamiento ni acto adicional alguno de autoridad administrativa para adelantar las construcciones propuestas, ni para operar el puerto. La Dirección General de Puertos vigilará el correcto adelanto de las obras. Las autoridades nacionales, departamentales, municipales o distritales prestarán toda la colaboración que se requiera.

Artículo 16. **Aporte o expropiación de terrenos alejados.** Se declara de interés público la adquisición de los predios de propiedad privada necesarios para establecer puertos. Si la sociedad a la que se otorga una concesión portuaria no es dueña de tales predios, deberá iniciar conversaciones con las personas que aparezcan como titulares de derechos reales sobre ellos, para conseguir que voluntariamente los vendan o aporten a la sociedad. Transcurridos treinta (30) días a partir del momento en el que se comunicó a los titulares de derechos reales la intención de negociar con ellos, si la negociación no ha sido posible, se considerará fracasada y la Nación, a través del Director General de Puertos, o cualquier entidad pública capacitada legalmente para ser socia de una sociedad portuaria, podrá expedir un acto administrativo y ordenar la expropiación.

Ejecutoriado el acto administrativo que ordene la expropiación, la entidad pública dispondrá de treinta (30) días para presentar demanda de expropiación ante el Tribunal Administrativo que ejerza jurisdicción en el territorio donde se encuentre el predio. Al cabo de ese término caducará la facultad de pedir judicialmente la expropiación con base en el acto administrativo mencionado.

En el Tribunal Administrativo se seguirá el procedimiento de expropiación que regula el libro 3, sección 1ª, título XXIV, del Código de Procedimiento Civil, y las normas que lo complementen o sustituyan, salvo en lo siguiente:

16.1. Con la demanda se presentarán no sólo los anexos señalados por la ley, sino todos los antecedentes del acto administrativo que ordenó la expropiación.

16.2. La entrega de los inmuebles podrá ordenarse en el auto admisorio de la demanda, cuando el demandante así lo solicite, y consigne a órdenes del Tribunal, como garantía del pago de la indemnización, una suma igual al avalúo catastral vigente más un cincuenta por ciento.

16.3. De la demanda se dará traslado al demandado por diez (10) días.

16.4. En la sentencia el Magistrado se pronunciará también sobre las pretensiones de nulidad, restablecimiento del derecho y reparación del daño que hubieren presentado en reconvencción los demandados al contestar la demanda. Si prosperare la pretensión de nulidad, se abstendrá de decretar la expropiación.

Los predios de las entidades públicas que sean necesarios para establecer puertos también podrán ser expropiados por este procedimiento, si sus representantes no desean venderlos o aportarlos voluntariamente. Pero antes de dictar el acto administrativo que ordene la expropiación será preciso que el Consejo Nacional de Política Económica y Social resuelva que esos predios no están prestando servicio, o que si lo están prestando, su uso para fines portuarios reporta mayor utilidad social.

Artículo 17. **Cambio en las condiciones de la concesión.** Para que una sociedad portuaria pueda cambiar las condiciones en las cuales se le aprobó una concesión portuaria, debe obtener permiso previo y escrito de la Dirección General de Puertos del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, que sólo lo otorgará si con ello no se infliere perjuicio grave e injustificado a terceros, y si el cambio no es de tal naturaleza que desvirtúe los propósitos de competencia en los que se inspiran los procedimientos descritos en los artículos 10, 11, 12 y 13 de esta ley. Al hacer cualquier cambio en las condiciones de la concesión, podrán variarse la contraprestación que se paga a la Nación y el plazo.

Artículo 18. **Caducidad de la concesión.** La Dirección General de Puertos del Ministerio de Obras Públicas y Transporte podrá declarar la caducidad de una

concesión portuaria cuando en forma repetida se incumplan las condiciones en las cuales se otorgó, o se desconozcan las obligaciones y prohibiciones a las cuales la concesionaria está sujeta, en forma tal que se perjudique gravemente el interés público.

### CAPITULO III

#### Del régimen tarifario.

**Artículo 19. Señalamiento de tarifas.** Las sociedades portuarias pueden establecer las tarifas por el uso de la infraestructura portuaria dentro de las reglas del presente artículo.

Mientras no se haya decretado la libertad de tarifas, la Dirección General de Puertos establecerá, y revisará periódicamente, de conformidad con el plan de expansión portuaria, fórmulas generales para el cálculo de tarifas en las sociedades portuarias que operan puertos de servicio público. Esa fórmula reconocerá la necesidad de que las tarifas cubran todos los costos y gastos típicos y la depreciación.

Las fórmulas de cálculo de las tarifas no harán diferencia por razón del destino o procedencia de la carga, ni por el hecho de que ésta sea de importación o exportación.

Las sociedades portuarias establecerán y modificarán sus tarifas de acuerdo con esas fórmulas, sin necesidad de autorización previa; y darán aviso a la Dirección General de Puertos de cualquier variación que establezcan, justificándola. Si la Dirección General de Puertos encuentra que las tarifas no se ajustan a las fórmulas pertinentes, o que hubo modificaciones no justificadas, fijará la tarifa que corresponda, impondrá las sanciones adecuadas y, si es del caso, la obligación de reintegrar a los usuarios las sumas indebidamente percibidas.

Al establecer las tarifas a las que se refiere este artículo, las sociedades portuarias deberán publicarlas en dos ocasiones, con intervalos de cinco a siete días, en dos diarios de circulación nacional, con treinta (30) días de antelación a la fecha en que deban empezar a regir.

Las sociedades portuarias que operan puertos de servicio privado podrán fijar libremente sus tarifas, pero mantendrán informada sobre ellas a la Dirección General de Puertos.

**Artículo 20. Libertad de tarifas.** Cuando el Gobierno, en un "plan de expansión portuaria" determine que el número de sociedades portuarias y la oferta de servicios de infraestructura portuaria son suficientemente amplios, podrá autorizar a las sociedades portuarias que operan en puertos de servicio público a fijar libremente sus tarifas.

Las sociedades portuarias, o quienes presten servicios de cargue y descargue de naves, dragado, pilotaje, estiba y desestiba, remolcadores, almacenamiento, manejo terrestre y porteo, y similares, podrán señalar libremente las tarifas por estos servicios.

La facultad de señalar tarifas libremente debe ejercerse, sin embargo, con sujeción a las prohibiciones sobre prácticas que tengan la capacidad, el propósito o el efecto de reducir la competencia.

**Artículo 21. Tarifas en competencia imperfecta.** La Dirección General de Puertos podrá fijar directamente las tarifas que cobren las sociedades portuarias que operen puertos de servicios al público y que se beneficien de un monopolio natural; o cuando compruebe que una sociedad portuaria aplica tarifas discriminatorias en perjuicio de sus usuarios, o realiza prácticas que tengan la capacidad, el propósito o el efecto de reducir indebidamente la competencia.

### CAPITULO V

#### De las restricciones indebidas a la competencia.

**Artículo 22. Restricciones indebidas a la competencia.** Se prohíbe realizar cualquier acto o contrato que tenga la capacidad, el propósito, o el resultado, de restringir en forma indebida la competencia entre las sociedades portuarias.

Se entienden por restricciones indebidas a la competencia, entre otras, las siguientes:

22.1. El cobro de tarifas que no cubran los gastos de operación de una sociedad u operador portuario.

22.2. La prestación gratuita o a precios o tarifas inferiores al costo, de servicios adicionales a los que contempla la tarifa.

22.3. Los acuerdos para repartirse cuotas o clases de carga, o para establecer tarifas.

22.4. Las que describe el Título V del Libro Primero del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio) sobre competencia desleal, y las normas que lo complementen o sustituyan.

### CAPITULO VI

#### De las autoridades de los puertos.

**Artículo 23. Las autoridades portuarias.** Son autoridades portuarias el Consejo Nacional de Política Económica y Social, para planificar la actividad portuaria, y la Dirección General de Puertos del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, para ejecutar las políticas que trace el Gobierno en desarrollo de esta ley. La Dirección General de Puertos ejercerá sus funciones en permanente consulta y colaboración con la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional.

**Artículo 24. Consejo Nacional de Política Económica y Social.** Corresponde al Gobierno Nacional, por recomendación del Consejo Nacional de Política Económica

y Social, Compes, y previo estudio del Departamento Nacional de Planeación, adoptar por medio de decretos los "planes de expansión portuaria". El mismo procedimiento se seguirá para reformar tales planes.

**Artículo 25. Dirección General de Puertos.** Créase la Dirección General de Puertos, en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

Concédense facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de un año contado a partir de la publicación de la presente ley, para introducir cambios en la estructura y funciones de los Ministerios de Obras Públicas y Transporte y de Defensa Nacional, en tal forma que se facilite el desarrollo de esta ley.

La Dirección General Marítima y Portuaria del Ministerio de Defensa Nacional, seguirá llamándose Dirección General Marítima.

**Artículo 26. Competencia de la Dirección General de Puertos.** La Dirección General de Puertos ejercerá sus facultades respecto de las actividades portuarias relacionadas con los puertos, embarcaderos y muelles costeros, y en aquellas partes de los ríos donde Puertos de Colombia tenía instalaciones.

Salvo cuando esta ley disponga expresamente lo contrario, la Dirección General de Puertos no resolverá conflictos de derecho privado entre particulares; si alguno se presenta por razón de actividades portuarias, la jurisdicción y la competencia para resolverlo seguirán rigiéndose por las reglas existentes al promulgarse esta ley, o por las que las reformen o complementen.

Cuando la Dirección General de Puertos, la Dirección General Marítima, y la Dirección General de Aduanas, o dos de ellas, realicen simultáneamente actos preparatorios o definitivos para ejercer funciones que puedan considerarse iguales respecto de una misma persona o cosa, o funciones diferentes pero cuyos resultados puedan ser contradictorios, cualquier persona que demuestre interés directo, o cualquiera de esas autoridades podrá pedir al Consejo de Estado que suspenda o anule los actos producidos si es del caso, y que de todas maneras defina cuál es el alcance de la competencia de cada autoridad, y a cuál corresponde decidir o actuar. En este evento, podrán ejercerse también las facultades previstas en el artículo 170 del Decreto 1 de 1984, o en las normas que lo complementen o reformen.

**Artículo 27. Funciones de la Dirección General de Puertos.** Son funciones de la Dirección General de Puertos, en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, las siguientes:

27.1. Vigilar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos dictados especialmente para las sociedades portuarias y los usuarios de los puertos.

27.2. Cobrar a las sociedades portuarias y a los operadores portuarios, por concepto de vigilancia, una tasa por la parte proporcional que les corresponda, según sus ingresos brutos, en los costos de funcionamiento de la Dirección, definidos por la Contraloría General de la República.

27.3. Expedir, por medio de resolución, las condiciones técnicas de operación de los puertos colombianos.

27.4. Otorgar concesiones portuarias, modificarlas y declarar su caducidad; y controlar la construcción de puertos, muelles y embarcaderos.

27.5. Organizar el recaudo de las contraprestaciones que establezca a las sociedades portuarias y a los embarcaderos.

27.6. Definir las fórmulas de acuerdo con las cuales las sociedades portuarias que operen puertos de servicio público establecerán sus tarifas; o fijar éstas directamente, en los casos previstos en esta ley.

27.7. Aprobar los planes de obras de beneficio común a los que se refiere el artículo 4º de esta ley, y controlar su ejecución; y nombrar un interventor, y aprobar la realización de las obras, el presupuesto, y el reparto de costos en los eventos previstos en el inciso cuarto de ese artículo.

27.8. Resolver las controversias que surjan con motivo de la realización de las obras para el beneficio común a que se refiere el artículo 4º de esta ley.

27.9. Asumir directamente, o por medio de personas especialmente designadas o contratadas para ello, y en forma temporal, la prestación de los servicios propios de una sociedad portuaria, cuando ésta no pueda o no quiera prestarlos por razones legales o de otro orden, y la prestación continua de tales servicios sea necesaria para preservar el orden público o el orden económico, o para preservar el normal desarrollo del comercio exterior colombiano, o para evitar perjuicios indebidos a terceros.

27.10. Asumir, de oficio o por solicitud de cualquier autoridad o cualquier persona interesada, la investigación de las violaciones de este estatuto y de sus reglamentos, de las condiciones en las cuales se otorgó una concesión o licencia, y de las condiciones técnicas de operación, que se imputen a las sociedades portuarias, o a sus usuarios, o a los beneficiarios de licencias o autorizaciones; e imponer y hacer cumplir las sanciones a las que haya lugar.

27.11. Dar concepto a las autoridades sobre las medidas que se estudien en relación con los "planes de expansión portuaria", y con otras decisiones, o con acuerdos internacionales relativos a actividades portuarias.

27.12. Declarar que un puerto está habilitado para el comercio exterior; para ello debe consultar previamente el concepto de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y de la

Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional.

27.13. Ejercer las funciones y derechos que corresponden a Puertos de Colombia en materia de tasas, tarifas y contribuciones respecto de aquellas personas que habían recibido antes de la publicación de esta ley cualquier clase de autorización para ocupar y usar las playas y zonas de bajamar con construcciones destinadas en forma mediata o inmediata al cargue y descargue de naves.

27.14. Otorgar licencias portuarias, por plazos de dos (2) años, prorrogables, para construir y operar embarcaderos, si se acredita que ellos convienen al desarrollo económico y social de la región y que no resulta adecuado para el peticionario el uso de los puertos y embarcaderos existentes. El otorgamiento de las licencias se ceñirá al procedimiento administrativo prescrito en el Decreto 1 de 1984. El ejercicio de tales licencias estará sometido a los términos que establezca el Director General de Puertos dentro de los criterios que señala esta ley y al pago de una contraprestación calculada de acuerdo con las reglas de los artículos 2º y 8º. Al expirar la licencia, las construcciones levantadas en las zonas objeto de la licencia, y los inmuebles por destinación que hagan parte de ellas, revertirán a la Nación, y es deber del constructor asegurar que reviertan en buen estado de operación. La Dirección tendrá respecto de tales licencias, de las construcciones, de sus propietarios y de quienes prestan o reciben servicios en ellas, las mismas facultades que se le otorgan respecto de los puertos, de las sociedades portuarias y de quienes prestan o reciben servicios en ellos.

27.15. Autorizar cualquier acto o contrato que tenga por efecto la organización de nuevos muelles privados en puertos de servicio público; tal autorización se negará si aparece que con ello se limita en forma indebida la competencia.

27.16. Ejercer las demás facultades de derecho público que posee la empresa Puertos de Colombia, y que no hayan sido atribuidas a otras autoridades ni resulten incompatibles con esta ley.

**Artículo 28. Vigilancia para la seguridad.** La Dirección General Marítima y la Dirección General de Aduanas continuarán prestando los servicios de vigilancia que hoy ofrecen. Salvo circunstancias de orden público excepcional, y sin perjuicio de que los puertos y embarcaderos reciban servicios ordinarios de policía, no habrá otros cuerpos oficiales asignados especialmente para la seguridad en ellos, y corresponderá a sus propietarios organizarse, directamente o por medio de las asociaciones a las que se refiere el artículo 4º de esta ley, para proveer la vigilancia adicional que consideren necesarios.

### CAPITULO VII

#### De las sociedades y de los operadores portuarios.

**Artículo 29. Sociedades portuarias.** Son sociedades anónimas, constituidas con capital privado, público, o mixto, cuyo objeto social será la inversión en construcción y mantenimiento de puertos, y su administración. Las sociedades portuarias podrán también prestar servicios de cargue y descargue, de almacenamiento en puertos, y otros servicios directamente relacionados con la actividad portuaria.

**Artículo 30. Autorización para constituir sociedades portuarias, y para vender acciones.** Se autoriza para constituir sociedades portuarias a:

30.1. La Nación.

30.2. Las entidades territoriales en cuya jurisdicción se encuentren los terrenos en los que opera o ha de operar un puerto; y a sus entidades descentralizadas.

Las entidades públicas pueden vender sus acciones en las sociedades portuarias cuya constitución se autoriza en esta ley; usarán para ello las bolsas de valores o remates, u otros sistemas que aseguren una amplia posibilidad de concurrencia. En igualdad de condiciones se preferirá siempre, como compradores, a las entidades territoriales en donde se encuentren situados los puertos, o a sus entidades descentralizadas.

**Artículo 31. Operaciones.** Las sociedades portuarias pueden contratar con terceros la realización de algunas o todas las actividades propias de su objeto; o permitir que los terceros presten servicios de operación portuaria dentro de sus instalaciones.

**Artículo 32. Régimen jurídico.** Las sociedades portuarias se rigen por las normas del Código de Comercio, por esta ley y por las disposiciones concordantes.

Los actos y contratos de las sociedades portuarias en donde existen aportes públicos, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado, sin atención al porcentaje que tales aportes representen dentro del capital, ni a la naturaleza del acto o contrato.

Las sociedades portuarias en donde exista capital de la Nación se considerarán vinculadas al Ministerio de Obras Públicas y Transporte; las demás, a la entidad territorial de la cual provenga su capital.

**Artículo 33. Operadores portuarios.** Las empresas de operación portuaria no requieren licencia o permiso especial de las autoridades portuarias o marítimas para organizarse y cumplir su objeto; pero si se constituyen como sociedades deben someterse a los requisitos del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio).

### CAPITULO VIII

#### Reorganización del sistema portuario.

**Artículo 34. Liquidación.** Liquidese la empresa Puertos de Colombia, Colpuertos. Su Gerente, o la persona

que designe el Presidente de la República, bajo las instrucciones de su Junta Directiva, o de la que designe el Presidente, actuará como liquidador. La liquidación tendrá una duración máxima de tres (3) años, contados a partir de la publicación de la presente ley. Todos los activos que no se vendan o que no se aporten a una sociedad portuaria, pasarán a ser propiedad de la Nación por obra de esta ley.

Si en el proceso de liquidación se encuentra que alguno de los bienes que ha venido poseyendo la empresa Puertos de Colombia en forma quieta y pacífica durante por lo menos un año carece de título, o que éste no ha sido registrado debiéndolo haber sido, se dictará un acto administrativo, previa citación pública a los eventuales interesados, para constituir el título y ordenar su registro, sin más trámites ni formalidades.

**Artículo 35. Organización de sociedades portuarias regionales.** Autorízase a la Nación para constituir sociedades portuarias con sede en cada uno de los municipios o distritos donde Puertos de Colombia tiene hoy puertos. La Nación invitará públicamente a las entidades territoriales y a los empresarios privados a participar en la constitución de tales sociedades. Por excepción a lo dispuesto en el artículo 30, se autoriza a las entidades descentralizadas de la Nación, a participar en estas sociedades si fuere indispensable para completar el número de socios que prescribe el Código de Comercio; pero estas entidades deberán promover de inmediato la venta de las acciones que adquirieran.

**Artículo 36. Asunción de pasivos de Puertos de Colombia; aportes de Puertos de Colombia a las sociedades portuarias regionales.** La Nación asumirá el pago de las pensiones de jubilación de cualquier naturaleza; de las demás prestaciones sociales y de las indemnizaciones y sentencias condenatorias, ejecutoriadas o que se ejecutorien a cargo de Puertos de Colombia, así como de su deuda interna y externa.

Al establecer las tarifas que pueden cobrar las sociedades portuarias oficiales por el uso de su infraestructura, se considerará la necesidad de cubrir con ellas, al menos parcialmente, los pasivos a los que se refiere este artículo.

Autorízase a las entidades públicas para condonar las deudas que tenga con ellas la empresa Puertos de Colombia por todo concepto.

La empresa Puertos de Colombia podrá aportar a las sociedades portuarias regionales de que trata el artículo 35 todos los bienes inmuebles que posea en los municipios o distritos respectivos, y los derechos y bienes muebles que se consideren necesarios; el aporte se hará en nombre de la Nación y para beneficio de ella, como reciprocidad por la asunción de pasivos de que trata el inciso primero de este artículo. Las sociedades portuarias respetarán los derechos adquiridos por los terceros en los bienes que así se les aportan.

El producto de las ventas de las acciones en las sociedades portuarias que haga la Nación se destinará preferentemente al pago de los pasivos de Puertos de Colombia que ella asume en virtud de esta ley.

**Artículo 37. Protección del empleo.** Durante el proceso de liquidación de la empresa Puertos de Colombia se creará una Comisión de Promoción de Empleo que hará acuerdos con el Servicio Nacional de Aprendizaje y la Corporación Financiera Popular para capacitar a los trabajadores cesantes en oficios alternativos, para asesorarlos en la búsqueda de empleo, y para facilitarles la asesoría y los recursos financieros para que ellos puedan formar, si lo desean, sociedades o empresas de operadores portuarios.

La Comisión de Promoción de Empleo procurará que los empleados oficiales cuyos cargos se supriman, sean incorporados en los empleos que, de acuerdo con las necesidades del servicio, hagan parte de las plantas de personal de las sociedades portuarias oficiales que se creen en desarrollo de esta ley, o en los que existan en las plantas de otros organismos nacionales.

El liquidador de Puertos de Colombia, siguiendo las pautas que cree la Comisión de Promoción de Empleo, indemnizará a los trabajadores oficiales cuyos cargos se supriman, de conformidad con las normas vigentes; pero podrá ofrecer a aquellos cuya colaboración sea especialmente útil la opción de elegir entre esa indemnización y la posibilidad de vincularse a un cargo específico, en las condiciones laborales propias de éste.

**Artículo 38. Facultades extraordinarias.** Concédense facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de un año contado a partir de la publicación de la presente ley, para:

38.1. Crear un Fondo, con personería jurídica y patrimonio autónomo, cuyo objeto consistirá en atender, por cuenta de la Nación, los pasivos y obligaciones a los que se refiere el artículo 36 de esta ley. En uso de tales facultades el Presidente podrá definir la naturaleza jurídica del Fondo; regular su estructura, administración y recursos; el régimen de sus actos y contratos; y sus relaciones laborales. Los recursos del Fondo provendrán de apropiaciones presupuestales, de la venta de las acciones a la que se refiere el inciso quinto del artículo 36, de la parte de las tarifas que cobren las sociedades portuarias oficiales con destino a este propósito, y de los demás recursos que le asigne el Presidente.

38.2. Dictar normas especiales sobre contratación, régimen laboral y de presupuesto para la liquidación de la empresa Puertos de Colombia, para la formación de las sociedades portuarias regionales de que tratan los artículos 35, 36 y 39 de esta ley, y para asegurar la protección del empleo de que trata el artículo 37.

## CAPÍTULO IX Régimen de transición.

**Artículo 39. Concesiones portuarias relativas a instalaciones de la empresa Puertos de Colombia.** El Gobierno Nacional, a través de la Dirección General de Puertos procederá a definir de inmediato los términos en los cuales se otorgarán concesiones portuarias a las sociedades que se creen para utilizar los activos de Puertos de Colombia. Una vez creadas estas sociedades se expedirá sin más trámites la resolución en la que conste el otorgamiento de la concesión respectiva.

**Artículo 40. Puertos, muelles privados, y otras instalaciones existentes.** Las personas públicas y privadas que antes de la promulgación de esta ley hubieren recibido autorización, bajo cualquier nombre o régimen, para ocupar y usar las playas y las zonas de bajamar con construcciones de cualquier clase destinadas a facilitar el cargue o descargue, mediato o inmediato, de naves, seguirán ejerciendo los derechos que poseen. Las obligaciones que tenían en favor de la empresa Puertos de Colombia seguirán cumpliéndose en provecho de la Nación, a través de los sistemas que determine la Dirección General de Puertos.

Sin embargo, cualquier modificación en los términos en los que se les otorgó la autorización deberá ser aprobada por la Dirección General de Puertos. Si el titular de la autorización la estuviere usando para el cargue o descargue de naves mayores, la Dirección no aprobará su modificación sino en el caso de que el solicitante haya traspasado o aportado su derecho a una sociedad portuaria, o garantice hacerlo. Si el titular la estuviere usando para el cargue o descargue de naves menores, la aprobación no se dará sino en el caso de que el solicitante acepte someterse al régimen de embarcaderos de que trata esta ley. De aprobarse la modificación, la sociedad o el solicitante recibirán sin más trámite una concesión o una licencia portuaria, con respecto a los demás términos en los que había sido conferida la autorización, pero deberán pagar una contraprestación calculada de acuerdo con las reglas a las que se refieren los artículos 2º y 8º de esta ley.

**Artículo 41. Contratos en trámite.** Autorízase a la empresa Puertos de Colombia a continuar con los trámites contractuales que se hubiesen iniciado antes de la publicación de esta ley, y a perfeccionar y ejecutar los contratos que resulten de ellos. Si los contratos no alcanzaren a ejecutarse y liquidarse durante la liquidación de la empresa, o si quedare un litigio pendiente, se acordará con el contratista, y se dispondrá lo necesario, para que la Nación, o una sociedad portuaria oficial, sustituyan a Puertos de Colombia en sus derechos y obligaciones.

## CAPÍTULO X Disposiciones varias.

**Artículo 42. Sanciones.** Las infracciones a la presente ley podrán sancionarse con multas, con la suspensión temporal del derecho a realizar actividades en los puertos, con la intervención de un puerto, y con la caducidad de las concesiones, licencias o autorizaciones del infractor.

Podrán imponerse multas hasta por el equivalente de treinta y cinco (35) días de ingresos brutos del infractor, calculados con base en sus ingresos del mes anterior a aquel en el cual se impone la multa. El monto de la multa se graduará atendiendo al impacto de la infracción sobre la buena marcha de los puertos y de las instituciones portuarias, y al hecho de si se trata o no de una reincidencia. Si el infractor no proporcionare información suficiente para determinar el monto, se le aplicarán las otras sanciones que aquí se prevén.

Podrá, igualmente, prohibirse que un determinado usuario de los puertos, los use de nuevo o preste allí sus servicios hasta por el término de un año.

La intervención de un puerto, prevista en el numeral 27.9 del artículo 27 de esta ley, podrá adoptarse también como sanción, cuando las sanciones descritas atrás, o la caducidad, no sean efectivas o perjudiquen injustificadamente a terceros.

**Artículo 43. Procedimientos administrativos.** En la medida en la que esta ley no disponga otra cosa, las autoridades portuarias aplicarán las reglas de procedimiento administrativo que contiene el Decreto 1 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), y las normas que lo complementen o reformen.

Contra los actos del Director General de Puertos que pongan fin a una actuación administrativa, procederá el recurso de apelación ante el Ministro de Obras Públicas y Transporte. Contra la decisión de asumir la prestación de los servicios propios de una sociedad portuaria, prevista en el numeral 27.9 del artículo 27 de esta ley, no cabrá sino el recurso de reposición.

Cuando en el curso de un procedimiento administrativo al que dé origen esta ley se decrete una prueba de las que, según el Código de Procedimiento Civil, debe ser practicada por un Juez o en su presencia, se pedirá su práctica al Juez que corresponda, de acuerdo con las reglas que ese Código prescribe para las pruebas anticipadas.

**Artículo 44. Permisos de construcción de vivienda.** Ninguna autoridad concederá permiso para la construcción de vivienda en las playas marítimas.

**Artículo 45. Puertos del Ministerio de Defensa.** No están sujetos a esta ley, salvo en lo que aquí se dispone, la construcción y operación de los puertos del Minis-

terio de Defensa. Sin embargo, su construcción y las condiciones de su operación deben ser autorizadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, de acuerdo con los "planes de expansión portuaria" de que trata esta ley. Salvo por razones excepcionales de orden público, en esos puertos no se podrán prestar a particulares, o a entidades públicas que no estén adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, los servicios comerciales que pueden prestar los puertos privados.

**Artículo 46. Puertos fluviales.** Los puertos fluviales sobre los cuales Puertos de Colombia tiene propiedad o ejerce funciones públicas se regirán por esta ley; todos los demás aspectos relacionados con puertos fluviales seguirán rigiéndose por las normas vigentes, o las que las complementen o reformen.

**Artículo 47. Derogatorias.** Deróganse la Ley 154 de 1959, el Decreto 1174 de 1980; los numerales 7 y 17 del artículo 3º, los numerales 21, 23, 25 y 26 del artículo 5º; y los artículos 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177 y 180 del Decreto 2324 de 1984; y todas las normas contrarias a la presente ley.

**Artículo 48. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

Propuesto al honorable Senado de la República en 31 de octubre de 1990, por los suscritos,

Rudolf Hommes Rodríguez, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Felipe Gaviria, Ministro de Obras Públicas y Transporte.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

Las profundas transformaciones políticas y económicas que se han vivido en el mundo en los últimos años, tendientes a la creación de un nuevo orden económico internacional caracterizado por la integración económica, competitividad, y aumento del comercio internacional, obligan a Colombia a definir una nueva política portuaria, para aprovechar las oportunidades que ese nuevo orden ofrece.

### 1. Criterios básicos del proyecto.

Este proyecto de estatuto portuario, se orienta por los siguientes criterios:

1.1. El desarrollo portuario del país debe estar sujeto a planes indicativos definidos por las autoridades, sin perjuicio de que las decisiones particulares de asignación de recursos se determinen, en lo posible, por mecanismos de mercado.

1.2. En materia portuaria, es necesario separar nítidamente las funciones de regulación e inspección, de las funciones de prestación de servicios portuarios: atraque en el muelle, cargue y descargue de mercancías, almacenamiento, etc. La empresa Puertos de Colombia, que en adelante llamaremos Colpuertos, ejerce hoy ambas funciones. En el proyecto se separan: las primeras se asignan al Gobierno Nacional, quien debe expedir "planes de expansión portuaria", previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social; y a una nueva dirección que se crea en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, la Dirección General de Puertos. En cambio, el segundo grupo de funciones, que consiste en la prestación de los servicios, correrá por cuenta de sociedades portuarias descentralizadas, tanto de capital público como de capital privado o mixto, y de empresas privadas.

1.3. Es necesario descentralizar la prestación de los servicios portuarios. Con tal propósito, el proyecto prevé la organización de sociedades portuarias en cada una de las ciudades donde Puertos de Colombia tiene hoy sus puertos; tales sociedades prestarán esos servicios con autonomía, y dentro de las reglas del derecho privado, sujetándose a normas de carácter general pero sin necesidad de recibir instrucciones específicas para el desarrollo concreto de sus actividades.

1.4. En cuanto al señalamiento de las tarifas por los servicios portuarios, el proyecto prevé un avance gradual hacia la libertad. Hay algunos servicios en donde, al menos inicialmente, no hay mucha competencia: son los que se refieren a la oferta de espacio físico portuario. Por el hecho de que ese espacio es limitado, se justifica todavía, que sus tarifas estén sujetas a algún control de las autoridades. El objeto social típico de las sociedades portuarias será la prestación de esos servicios; y sus tarifas deberán establecerse de acuerdo con criterios generales señalados por las autoridades. En los demás servicios, propios de los operadores portuarios (cargue y descargue, dragado, pilotaje, almacenamiento y similares) no se ve obstáculo para la rápida formación de muchas empresas de operadores que compitan entre sí; por eso en tales servicios el señalamiento de las tarifas será libre. Cuando haya un número mayor de puertos en operación y, por lo tanto, garantías a la competencia, las autoridades podrán permitir que inclusive el servicio consistente en la disponibilidad del espacio portuario opere dentro de un régimen de libertad de tarifas.

1.5. El aumento en la eficiencia del sector portuario debe conseguirse gracias a la descentralización de las decisiones que lo afectan, y a la libertad de competencia de quienes prestan servicios en él. Por eso el proyecto contempla diversas medidas para mejorar y garantizar la competencia en la prestación de los servicios portuarios, y para remediar, o sancionar, las conductas o situaciones que atenten contra ella. Entre los remedios a las situaciones monopolísticas o a las

prácticas tendientes a reducir la competencia figuran la intervención administrativa para manejar un puerto, el señalamiento directo de tarifas por parte de las autoridades, las multas, la suspensión en la prestación de los servicios portuarios, y la caducidad de los contratos de concesión. También la obligación de indemnizar a los usuarios perjudicados por cualquier práctica tendiente a reducir la competencia, o a dar preferencias injustificadas a unos clientes sobre otros.

1.6. La expansión del sistema portuario debe lograrse al permitir que ciertas entidades públicas, o las empresas particulares, se organicen en sociedades portuarias para construir puertos, con sujeción a los "planes de expansión portuaria" que señalará el Gobierno Nacional, por recomendación del Conpes. Todas las sociedades portuarias pagarán a la Nación una contraprestación económica, por el uso de las playas y demás bienes de uso público que ocupen para adelantar sus actividades.

1.7. La empresa Puertos de Colombia, Colpuertos, debe desaparecer. Todos sus pasivos serán asumidos por la Nación, que los atenderá a través de un Fondo, especialmente creado para el efecto. Sus activos más valiosos, los terminales portuarios, se aportarán para constituir sociedades portuarias en las ciudades donde hoy Colpuertos tiene terminales. Los demás se venderán para contribuir al pago del pasivo social. Y se venderán igualmente, con el mismo propósito, las acciones que la Nación obtenga por el aporte de los bienes de Colpuertos a las sociedades portuarias que han de formarse. De otra parte, se respetarán estrictamente los derechos de los trabajadores oficiales, y se ayudará a muchos de ellos, y a los empleados públicos que queden cesantes, a vincularse a las sociedades portuarias y a las empresas que se organicen para prestar servicios portuarios.

1.8. El proyecto supone, finalmente, una especialización y coordinación de funciones entre la Dirección General de Puertos, que se crea en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, y la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional. La primera debe encargarse de la regulación y vigilancia administrativa en materia portuaria; la segunda, de todo lo relativo a la protección de la soberanía y la seguridad nacional en los mares, y a dirimir como autoridad de policía, los conflictos entre particulares que surjan en el contexto de las actividades marítimas.

1.9. Se ha hecho un esfuerzo por incluir, en el proyecto los aspectos sustanciales necesarios para orientar la política portuaria del país, con el ánimo de que el Congreso se pronuncie directamente sobre ellos; sin embargo, para no distraer la atención del Congreso respecto de esos aspectos esenciales, el Gobierno pide facultades extraordinarias para regular temas que no tienen la misma trascendencia pero cuya definición, por supuesto, es indispensable para que las disposiciones sustantivas, puedan ponerse en marcha.

## 2. La experiencia económica y administrativa de Colpuertos.

Colpuertos nació como entidad descentralizada, en virtud de la Ley 154 de 1959; por medio del Decreto Ley 561 de 1975 se transformó en empresa industrial y comercial del Estado; y su más reciente reorganización se hizo por medio del Decreto 1174 de 1980.

Colpuertos mantuvo su condición de monopolio estatal hasta los años 70. Pero ante la incapacidad de ofrecer los servicios que requería el desarrollo del sector productivo, en esa época Colpuertos presenció la creación de nuevos puertos operados por entidades diferentes, y el establecimiento de muelles privados en los terminales públicos.

Fuera de los puertos tradicionales de Buenaventura, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, hay terminales públicos especializados en Puerto Bolívar y Coveñas, operados por Carbocol y Ecopetrol, respectivamente. Hay puertos públicos en Leticia, San Andrés y Tumaco, propiedad de Colpuertos pero operados por otras entidades. Los muelles privados son aproximadamente 65 y pronto habrá en Cartagena un muelle para contenedores, que ha sido autorizado a la Flota Mercante Grancolombiana. Hay puertos de operación privada en Urabá, Gaira (Santa Marta), y en el estero de San Antonio. (Buenaventura).

Colpuertos manejaba en la década del 70 el 100% de la carga de importación y exportación por vía marítima; actualmente su participación apenas llega al 15%. Pero esa participación está muy concentrada en la carga general.

Durante los últimos diez (10) años la empresa ha visto crecer en forma acelerada los siguientes problemas, cuyo análisis puede hacerse con base en recientes documentos oficiales del Departamento Nacional de Planeación, la Contraloría General de la República y el Gerente de la empresa, así:

2.1. **Baja eficiencia en los servicios.** Estudios oficiales adelantados recientemente indican que la capacidad instalada en los puertos administrados por Colpuertos está subutilizada; pero que Colpuertos carece de equipos e instalaciones modernas para el manejo de carga general y contenedores. Por este último fenómeno, Colpuertos tiene que utilizar los equipos de carga y descargue propios de los buques; pero los navíos con tales equipos son cada vez más escasos y cobran mayores fletes.

El tiempo que se trabaja en los diversos muelles es muy bajo; "los navíos esperan cuatro (4) días y medio atracados en el muelle, sin que ningún tipo de labor de cargue o descargue se realice". El fenómeno se atribuye, ante todo, a restricciones de horarios y pactos de tipo convencional.

2.2. **Centralismo.** Pese a lo que dicen sus estatutos, la operación de Colpuertos, en la práctica, es muy centralizada. La oficina principal es débil en el cumplimiento de sus funciones estatutarias, pero tiene cargo y funciones administrativas propias de los terminales.

2.3. **Creciente déficit.** Los resultados financieros obtenidos por Colpuertos durante la década del 80; justifican de sobra una reorganización administrativa de la estructura portuaria colombiana.

En la última década, según la Contraloría, los estados financieros de Colpuertos arrojaron pérdidas en siete (7) ocasiones, saldo positivo en dos (2) y la utilidad neta para 1985 fue cero. Las pérdidas del año 1989 no tienen antecedentes y ascendieron a \$ 14.333.5 millones; actualmente, los ingresos operacionales que reciben los distintos puertos en el país apenas igualan a los gastos directos de movilización de carga.

Ha contribuido también a la mala situación económica de la empresa Puertos de Colombia, el que desde 1981 no ha habido un ajuste real de valor de las tarifas que se cobran a los usuarios en los puertos. El estatuto tarifario es excesivamente complejo, está desactualizado frente a los avances del transporte marítimo, y no se funda en las estructuras de costos de los puertos. Las tarifas por carga de importación subsidian a las de exportación.

Algunos puertos, que son rentables aún en las condiciones actuales como el de Buenaventura, tienen que subsidiar otros, como el de Barranquilla, que no cubre sino el 57% de sus gastos de funcionamiento con sus ingresos; ello desestimula el incremento en la productividad y reduce la capacidad de inversión.

Los puertos regionales tienen autonomía en materia de gasto, pero carecen de responsabilidad sobre su financiamiento y de independencia para aumentar su productividad.

2.4. **Incremento progresivo en las cargas prestacionales.** Las obligaciones pensionales son superiores al salario de los trabajadores activos. Las obligaciones laborales absorben una porción excesiva de los ingresos de la empresa.

2.5. **Exceso de personal.** Aunque la planta de personal disminuyó en 33% en el período 1982-1989, la empresa Colpuertos cuenta con cerca de 8.850 empleados; la planta de personal necesaria para movilizar los volúmenes proyectados, de carga general debería llegar, como máximo a 6.700 trabajadores. Aplicando patrones internacionales, solamente se requerirían unos 3.700 trabajadores.

2.6. **Atraso tecnológico.** Tal como se anotó atrás, Colpuertos tiene que utilizar los equipos de cargue y descargue propios de los buques.

2.7. **Divorcio entre los intereses de la empresa y los sindicatos.** Se ha podido establecer que entre 1985 y 1988, los salarios de los trabajadores de Colpuertos fueron cuatro (4) veces más altos que los del promedio en el sector industrial. De acuerdo con la convención colectiva firmada entre el sindicato de Colpuertos y la empresa, los trabajadores portuarios ganan 20.1 salarios al año, además de las prestaciones legales y extralegales, que reciben; no aportan para seguridad social y jubilación. El 5% de la utilidad neta del terminal se distribuye entre los trabajadores; 20% del ingreso total por nuevos cargamentos se divide entre los trabajadores; y se dan quince mil horas anuales de permisos.

Hay cláusulas de la convención colectiva vigente que están encaminadas a disminuir la productividad en los puertos nacionales antes que a incentivarla. Por ejemplo: existen sistemas de remuneración en grupo, de tal manera que si se aumenta la velocidad de la operación para acabar rápidamente, se aumenta el período de descanso de los trabajadores pero no sus ingresos. Las diferencias entre los horarios del personal fijo con los del destajo, impiden coordinar esfuerzos para prestar servicios simultáneos en los buques. Hay interrupciones pactadas de actividades: los domingos, festivos, toma de cena, refrigerio. Se labora dos turnos diarios y se trabajan sólo 290 días al año. Si el ingreso mensual es inferior a lo pactado, la empresa debe garantizar un salario mínimo equivalente a 2 o 2.5 salarios mínimos según el caso. Hay remuneración especial por cargas especializadas pero el sindicato exige la asignación de un número de operarios excesivo para movilizar estos tipos de carga.

La situación a la que se ha llegado justifica una reestructuración del sistema portuario colombiano, y de la empresa Puertos de Colombia, como parte fundamental suya. La presente ley pretende subsanar las deficiencias anotadas, y adaptar nuestra legislación a las nuevas realidades del comercio y de las relaciones internacionales.

## 3. Estructura y aspectos particulares del proyecto.

El capítulo I, de las disposiciones generales, consigna los principios esenciales que orientan la aplicación e interpretación de las normas del estatuto, así como los que deben guiar las actividades portuarias en el país.

3.1. **Planes de expansión portuaria.** La ley establece que la actividad portuaria debe regirse por planes de expansión portuaria, que determinarán la forma de acción de autoridades, operarios y usuarios. Son estos planes, que debe formular el Gobierno previo concepto del Conpes, y las resoluciones sobre "condiciones técnicas de operación", que debe expedir la Dirección General de Puertos, los que deben dar coherencia y uniformidad a la actividad portuaria que, para todo lo demás, debe quedar dependiendo del impulso y el

esfuerzo que le impriman las sociedades y los operadores portuarios, dentro de las reglas del derecho privado.

La ley, por supuesto, toma en cuenta el hecho de que, por regla general, y a la luz de la Constitución Política Colombiana, corresponde al Congreso expedir planes; ella se refiere, por lo tanto, a planes administrativos; cuya función, consiste en desarrollar aquellos o, en su falta, esta ley.

La expedición de estos planes administrativos no es extraña en nuestro derecho público: por ejemplo, la Ley 30 de 1986, que expidió el Estatuto de Estupefacientes, en su artículo 91 literal c) otorgó al Consejo Nacional de Estupefacientes la función de presentar planes y programas en materia de lucha contra las drogas, para que el Gobierno, posteriormente, los expida por decreto. De acuerdo con el presente proyecto de ley, será el Conpes, previo estudio del Departamento Nacional de Planeación, quien aconseje al Gobierno Nacional la expedición de los decretos reglamentarios que contengan los planes de expansión portuaria. Tales planes serán obligatorios para el sector público, en el sentido de que los actos administrativos que se expidan deben ceñirse a las leyes y a ellos, pero sólo tienen fuerza indicativa frente al sector privado, es decir, no son suficientes, por sí solos para crear a éste obligaciones.

La jurisprudencia ha aceptado la constitucionalidad del tipo de planes que propone esta ley para incorporar la política portuaria del país. (Colombia, Corte Suprema de Justicia, ponentes: Jesús Vallejo Mejía, Julio E. Duque Pérez y Dídimo Páez Velandia, Sentencia del 21 de enero de 1988).

3.2. **Reglamentos técnicos.** De acuerdo con el proyecto, la Dirección General de Puertos, debe regular las operaciones comerciales de los puertos en el país. Para este fin, se propone que expida reglamentos de operación portuaria sobre las "condiciones técnicas de operación". Se espera que éstas cumplan una función supletiva de la iniciativa de las sociedades y operadores portuarios, y que se orienten siempre a facilitar sus tareas, más que a obstaculizarlas, preservando, por supuesto, los intereses de la comunidad. En las "condiciones técnicas de operación" no se pueden exigir permisos previos para realizar actividades portuarias, pero se puede exigir la constitución de garantías, para hacer efectivas, si es del caso, en el evento de que las sociedades o los usuarios de los puertos infrinjan las normas a las que deben someterse.

Las facultades para expedir reglamentos técnicos se ejercen por medio de resoluciones administrativas y son conocidas en la doctrina del derecho público como "reglamentos de servicio". La Corte, en la sentencia citada anteriormente, estudiando algunas facultades otorgadas a ciertos Ministerios y otras autoridades administrativas, aclaró que tales reglamentos, de segundo grado, se distinguen de los reglamentos legales que debe expedir el Gobierno Nacional, porque están sometidos no sólo a la ley sino a los reglamentos que expida el Gobierno, y porque, por razón de su materia, se refieren a aspectos cuya regulación detallada y minuciosa no es dado esperar del Gobierno Nacional. (Colombia, Corte Suprema de Justicia, sentencia citada; y Consejo de Estado, ponente: Alvaro de Lecompte Luna, "Sentencia del 13 de abril de 1988"; ponente: Libardo Rodríguez Rodríguez, "Sentencia del 6 de julio de 1990").

3.3. **Asociaciones y obras comunes.** El proyecto consagra como obligación, de las sociedades portuarias realizar las obras necesarias para mantener, en adecuado estado de funcionamiento las zonas marinas de acceso a los puertos, y a las construcciones levantadas sobre las playas y los terrenos de bajamar; y sufragar los servicios comunes. El régimen propuesto tiene precedentes en las normas sobre asuntos marítimos, tal como se observa en el mismo Código de Comercio (artículos 1467-1470), en donde se deja al juez imponer gastos a uno de los copropietarios de una nave; y en las normas relativas a la propiedad horizontal.

El proyecto busca estimular a quienes tienen autorizaciones para ocupar playas y zonas de bajamar a organizarse en asociaciones para realizar las obras y prestar los servicios de interés común en las zonas marinas cercanas a los puertos y embarcaderos; se da así un paso fundamental para asegurar la descentralización de la operación portuaria.

3.4. **Definiciones: actividad portuaria.** El proyecto incluye una definición de "actividad portuaria", que tiene el propósito de independizar ésta frente al concepto de "actividad marítima", que aparece tanto en el Código de Comercio (artículo 1429), como en el artículo 3º del Decreto 2324 de 1984, relacionado con las funciones de la Dirección General Marítima y Portuaria del Ministerio de Defensa Nacional. El énfasis, naturalmente, se pone en el hecho de que todas las "actividades portuarias" tienen una relación inmediata y directa con un puerto.

3.5. **Definiciones: puertos, muelles y embarcaderos.** Una de las más problemáticas características de la legislación portuaria colombiana, es la anarquía en materia de definiciones acerca de palabras tales como puerto, puerto privado, muelle, muelle privado, terminal, embarcadero, etc.

No parece que en el medio internacional haya mucha más precisión en el uso de estos términos. Una ley cubana, por ejemplo, define el puerto como:

"Los parajes de las costas que fueren más o menos abrigados para evitar los embates del viento y ofrecer por tanto protección adecuada a los buques".

Este concepto se refiere, ante todo, al "puerto natural" o "geográfico" y no es, por lo mismo, apto

para su uso cuando se trata de regular un conjunto de obras realizadas intencionalmente por el hombre con el objeto de facilitar la navegación.

En cambio, un tratadista italiano define el puerto como:

"Estaciones de enlace entre los transportes terrestres y marítimo, donde se centraliza la manipulación y distribución de las mercancías".

Esta definición, como se observa, insiste más en las funciones del puerto, que en las características naturales de la región donde se ubica.

De otra parte, en la legislación marítima colombiana, el concepto de "puerto" aparece relacionado a menudo con la región donde ciertas autoridades ejercen su jurisdicción; es así como en el Decreto 2324 de 1984 se habla de "capitanías de puerto" para referirse a las dependencias de la Dirección General Marítima y Portuaria que tienen jurisdicción para actuar en determinada área, donde la actividad predominante es marítima y portuaria.

El proyecto de ley busca evitar en la legislación portuaria, el problema de la falta de precisión en los conceptos básicos, y consagra dos grandes categorías de instalaciones que ocupan playas para el cargue y descargue de naves: los "puertos", que son el conjunto de instalaciones que permiten servir naves de cualquier tamaño; y los "embarcaderos" que permiten servir sólo a las naves pequeñas. El tipo de naves a los que se presta servicio es uno de los elementos diferenciales. El muelle se concibe, en el proyecto, como una parte de un puerto; y se califica de "privado" cuando es una parte de uso exclusivo. Las definiciones que contiene el proyecto hacen énfasis en el aspecto físico del puerto, el embarcadero y el muelle, acentuando que todos ellos suponen algún tipo de construcción; en el hecho de que todos ocupan bienes de uso público; y en su función principal, que no es otra, por supuesto, que servir para el cargue y el descargue de naves.

**3.6. Puertos de servicio público y de operación privada.** El proyecto consagra un principio general, según el cual tanto el sector público como el privado pueden constituir sociedades portuarias para invertir en la construcción y administración de puertos. La actividad portuaria no será, pues, un monopolio estatal, así esté planificada y regulada por las autoridades.

Los puertos pueden ofrecer sus servicios al público; pero pueden, también, ofrecerlos sólo a empresas vinculadas con la sociedad portuaria dueña de ellos. Se prevé así la necesidad de atender al público en general, y a quienes tienen operaciones de tal naturaleza que justifiquen y requieran el uso de un puerto privado.

**3.7. Concesiones y licencias sobre bienes de uso público.** Las playas y zonas de bajamar son bienes de uso público, y como tales, pertenecen a la Nación. Sin embargo, la legislación colombiana, similar en esto a la de otros países, admite que la Nación conceda el uso y goce de bienes de uso público, y de sus riquezas naturales, a los particulares cuando las circunstancias de interés general así lo ameriten. Encontramos ejemplos de ello en las autorizaciones que da el Estado para la exploración y explotación de minerales (Decreto 2655 de 1988, artículos 16, 24, 45 y 48), en el Código sobre recursos naturales no renovables y del medio ambiente (Decreto 2811 de 1974, artículos 51, 61, 208 y 217), y actualmente, en el Decreto 3137 de 1980, que autoriza a la Dirección General Marítima y Portuaria a conceder permisos a particulares para ocupar temporalmente zonas costeras (Decreto 3137 de 1980, artículo 21). La constitucionalidad de esa práctica ha sido aceptada varias veces por la jurisprudencia. (Colombia, Consejo de Estado, ponente: Gustavo Salazar, "Sentencia del 24 de junio de 1975").

Mediante resoluciones, la Dirección General de Puertos otorgará concesiones sobre las playas y zonas de bajamar a las sociedades portuarias oficiales y privadas.

Son características de este tipo de acto administrativo: conceder el uso y goce de los bienes pero jamás la propiedad; ser la concesión esencialmente temporal; estar sujeta en su ejercicio al lleno de determinadas condiciones; e imponer la obligación al concesionario de pagar a la Nación una suma de dinero como contraprestación. La violación de las obligaciones, que la concesión impone da lugar a sanciones diversas, e inclusive, a su caducidad.

Cuando la Nación concede a particulares o a otras entidades públicas bienes de uso público, cobra una suma de dinero, que en el proyecto se denomina "contraprestación". Este pago no es un impuesto, porque la persona que lo hace obtiene en cambio un beneficio claramente identificado: el derecho a usar de un bien público. No es exactamente una tasa, porque lo que se paga a la Nación no es más o menos similar a lo que a ella le cuesta proporcionar el servicio. Se trata pues de una contribución atípica, de carácter particular, en donde el obligado al pago percibe un beneficio directamente identificable, pero en donde la Nación recibe un pago sin que sea claramente identificable el costo en el que incurre. No es la primera vez que este tipo de obligaciones se incorpora en las normas jurídicas colombianas y menos tratándose de concesiones sobre playas y zonas costeras; en efecto, el Decreto 3137 de 1980, ya las había establecido en su artículo 5º. Además, son ejemplo de normas que contienen obligaciones similares, las siguientes: Decreto 2811 de 1974, artículo 158 y Decreto 2655 de 1988, artículo 214. La jurisprudencia, aunque vacila en cuanto a la forma de denominar el fenómeno, ha aceptado su constitucionalidad.

El concepto y el régimen de la "concesión portuaria" son uno de los pilares del proyecto de ley que se presenta al estudio del Congreso. De una parte, se dice que todas las sociedades portuarias tienen que disponer de una de estas concesiones; de otra se afirma que sólo ellas puedan recibirlas. No se concibe un puerto sin una concesión portuaria.

Las concesiones portuarias, en el proyecto, pueden otorgarse como resultado de un proceso que se inicia por petición de un particular, o bien por iniciativa oficiosa de las autoridades.

Dado el hecho de que existe una oferta limitada de zonas en las cuales resulta posible establecer puertos, el proyecto exige que quien quiera establecerlos debe obtener primero una concesión portuaria. El proyecto regula, entonces, una serie de procedimientos, tendientes a dar información a las autoridades acerca del interés de los agentes económicos en la organización del puerto, y de sus posibles usos, con el ánimo de que la concesión portuaria indispensable para proceder a organizar el puerto se otorgue en las condiciones más favorables al interés público.

Una de las características de los procedimientos a los que se refiere el proyecto consiste en que, a través de ellos, deben agotarse todas las etapas de permisos previos, solicitudes administrativas, etc., que, por regla general, se cumplen cuando se trata de desarrollar una empresa de importancia; en el caso de los puertos, se desea que todos los trámites y permisos se concentren en el procedimiento que describe el proyecto, para que una vez obtenida la concesión portuaria el puerto pueda construirse y operarse con rapidez; sin que otras autoridades o personas puedan alterar el curso de la política portuaria con el expediente de pedir o negar autorizaciones administrativas accesorias...

Es interesante anotar que el proyecto permite que las autoridades decidan otorgar una concesión portuaria a una sociedad que no ha sido constituida, si existe un compromiso serio de un grupo de personas para construirla. Se busca con ello evitar que el interesado en una concesión portuaria tenga que constituir una sociedad portuaria mientras no exista la certidumbre de que ésta podrá dedicarse eficazmente a su objeto propio. El acto formal de concesión, por supuesto, no se expide sino cuando la sociedad portuaria ha adquirido existencia jurídica.

Para construir "embarcaderos" se exigirá, de acuerdo con el proyecto, una licencia, similar en muchos aspectos a la concesión. Su duración, sin embargo, por regla general, debe ser mucho más corta, con el fin de que la existencia de "embarcaderos", y de los derechos particulares sobre ellos, no constituya un obstáculo a la construcción de puertos. Por ser más corta la validez de las licencias para embarcaderos, el procedimiento para otorgarlas es notablemente más sencillo que el que debe seguirse para otorgar concesiones.

**3.8. Expropiación.** El proyecto contiene una serie de normas tendientes a facilitar la construcción de los puertos, una vez que existe una concesión portuaria. Algunas de esas normas se refieren a la facultad de expropiar los terrenos, públicos o privados, necesarios para construir el puerto.

Respecto a las normas del proyecto relacionadas con la expropiación, es útil advertir que con motivo de la expedición de la Ley 9ª de 1989 o reforma urbana, y de la Ley 30 de 1988 o reforma agraria, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, tuvieron ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de ciertas normas excepcionales sobre expropiación, tales como las relativas a la entrega anticipada del bien que se desea expropiar y a la impugnación de la resolución administrativa que decreta la expropiación. (Colombia, Corte Suprema de Justicia, ponente: Dídimo Páez Velandia, "Sentencia del 17 de agosto de 1989"; Corte Suprema de Justicia, ponentes: Hernando Gómez Otálora y Jaime Sanín Greiffenstein, "Sentencia del 1º de febrero de 1990"; Corte Suprema de Justicia, ponentes: Hernando Gómez Otálora, Jaime Sanín y Dídimo Páez, "Sentencia del 14 de septiembre de 1989"; Corte Suprema de Justicia, ponente: Fabio Morón Díaz, "Sentencia del 25 de enero de 1990"; Corte Suprema de Justicia, ponente: Fabio Morón Díaz, "Sentencia del 9 de noviembre de 1989").

Inspirado en las jurisprudencias aludidas, el proyecto sigue, por lo general, las reglas del nuevo Código de Procedimiento Civil en cuanto al juicio de expropiación, con algunas diferencias importantes. La primera consiste en que obliga a seguir el proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La segunda, que permite que al contestar la demanda, el demandado pueda aducir la nulidad del acto administrativo que ordena la expropiación, y pedir el restablecimiento del derecho y la indemnización correspondiente. La defensa del demandado no impide, por supuesto, que se entregue en forma anticipada a la entidad pública el inmueble que se busca expropiar. Con este procedimiento se procura reunir en un solo foro, y en un solo proceso, los diversos aspectos a los que pueden dar lugar las controversias judiciales sobre una expropiación.

**3.9. Régimen tarifario.** Una de las características más importantes del proyecto consiste en definir un régimen tarifario orientado a proporcionar a los dueños de la carga una amplia oferta de servicios, en condiciones de mercado.

En efecto, no existirá control sino sobre las tarifas que cobren las sociedades portuarias por el uso de sus instalaciones físicas; y aun esas tarifas podrán ser señaladas directamente por las sociedades portuarias,

sin permiso previo de las autoridades, con tal de que se ciñan a fórmulas de aplicación general que las autoridades deben haber definido de antemano.

Todos los demás servicios portuarios, que, en principio, deben ser prestados por los operadores, tendrán libertad de tarifas.

Por supuesto, las autoridades pueden asumir la facultad de señalar directamente las tarifas, en el evento de que una empresa portuaria tenga un monopolio natural, o en el evento de que incurra en prácticas restrictivas de la competencia.

**3.10. Prácticas restrictivas de la competencia.** El proyecto se inspira en la necesidad de asegurar, en lo posible, la competencia en la prestación de los servicios portuarios; por eso contiene reglas especiales orientadas a evitar la restricción indebida de la competencia. Entre tales reglas sobresalen las que prohíben el "dumping", entendido aquí como la venta de un servicio por debajo de su costo; pues ello permitiría sacar de la competencia a otras empresas sin suficiente capital, para asumir luego una posición de monopolio. Se prohíben, también, expresamente, las prácticas de "cartelización", mediante las cuales los oferentes de un bien o servicio adoptan esquemas de reparto del mercado, privando al usuario de las ventajas de la competencia. El proyecto considera censurables esas prácticas en sí mismas, prescindiendo de la intención o del resultado que se obtenga con ellas; aunque, por supuesto, censura también otras conductas que se adoptan con la intención o el resultado de restringir la competencia.

**3.11. Dirección General Portuaria.** En el campo operativo, la principal autoridad portuaria que contempla el proyecto será la Dirección General Portuaria, que debe crearse en el Ministerio de Obras Públicas. A tal Dirección se atribuyen, en principio, las facultades administrativas de que ha dispuesto la empresa Puertos de Colombia, en cuanto es reconciliable con el resto de las disposiciones del proyecto.

La Dirección ha sido concebida como una entidad de coordinación y vigilancia, sin que, por regla general, tenga funciones ejecutoras. No corresponde a ella, tampoco, por regla general, decidir conflictos entre particulares, en actuaciones de policía. El proyecto se ha redactado con el propósito de que las atribuciones de la Dirección se distinga claramente de las que conservaría la Dirección General Marítima y Portuaria; y, además, se ha previsto un procedimiento especial de solución para los eventuales conflictos de competencia que puedan surgir en los procedimientos que adelanten ambas Direcciones o la Dirección General de Aduanas. Se dispone, también, que no habrá una "policía portuaria" oficial; sin perjuicio de que los puertos reciban la protección policial ordinaria a que tienen derecho por parte de las autoridades, o de que las sociedades que los administren establezcan sus propios mecanismos de vigilancia.

Siguiendo la práctica establecida en otras instituciones, tales como la Superintendencia Bancaria y las Sociedades, se autoriza a la Dirección de Puertos a cobrar una tasa, con destino a la Nación, y destinada a financiar el costo de los servicios de vigilancia que se le encomiendan.

**3.12. Las sociedades y operadores portuarios.** Son los principales sujetos de las actividades portuarias.

Las sociedades portuarias deben ser sociedades anónimas, y deben caracterizarse porque su objeto típico consiste en la construcción, mantenimiento y administración de puertos. Podrán, sin embargo, prestar también, directamente o por contratos con terceros, otros servicios, típicos de los operadores portuarios, y relacionados directamente con los puertos.

Las sociedades portuarias se constituyen para explotar una concesión portuaria; sólo ellas pueden recibir tal tipo de concesión; y todas ellas requieren una concesión, así su capital sea público.

Aunque es posible que las sociedades portuarias tengan capital público, ellas adelantarán siempre sus operaciones propias dentro de las reglas del derecho privado. La tutela de las autoridades se hará efectiva a través de la presencia en sus Asambleas y Juntas de los representantes de las entidades públicas accionistas.

Los operadores portuarios no requieren, por el contrario, concesiones ni licencias de las autoridades; son empresas que se organizan para prestar los servicios directamente relacionados con los puertos. No tienen que organizarse como sociedades. El propósito es que exista una amplia libertad para organizar este tipo de empresas, pues la competencia en el campo de los servicios que ellas están llamadas a prestar es de vital importancia para el éxito del modelo en el que se inspira el proyecto.

**3.13. Liquidación de Puertos de Colombia.** Resulta imposible adaptar una empresa como Puertos de Colombia, con pesadas cargas laborales, restricciones operativas, crisis financiera, a los modelos descentralistas y competitivos que parecen indispensables para elevar sustancialmente la eficiencia en los puertos. Por ese motivo el proyecto ordena su liquidación, y contiene varias normas complementarias, inspiradas en la reciente experiencia de los Ferrocarriles Nacionales.

Por supuesto, es necesario respetar los derechos adquiridos de los trabajadores y de otras personas; por eso el proyecto ordena que la Nación asuma los pasivos creados y eventuales de Puertos de Colombia, y que se organice para terminar de prestar, por el tiempo necesario, los servicios a los que los trabajadores y pensionados tienen derecho.

Para facilitar la transición hacia el nuevo esquema de manejo portuario, el proyecto dispone que los bienes inmuebles que posee Puertos de Colombia en los sitios donde tiene puertos, pasen a ser aportes de la Nación a las sociedades portuarias que en esos sitios se crearían. Para la constitución de tales sociedades no es necesario sino que la Dirección de Puertos indique el monto de la contraprestación que deben pagar por el uso de los bienes de uso público, y que las partes interesadas cumplan los requisitos previstos en el Código de Comercio.

Para atender los pasivos laborales que asume la Nación se usarán recursos del presupuesto nacional pero, también, los que se obtengan por la venta de las acciones de la Nación en las sociedades portuarias que nacerían al desaparecer Puertos de Colombia. Por esta vía puede preverse una rápida privatización de tales entidades, que en el momento de formarse serían oficiales.

**3.14. Procedimientos administrativos.** En todo lo no previsto expresamente en el proyecto, se dispone que al actuar las autoridades administrativas se ciñan a los procedimientos administrativos que contiene el Decreto 1 de 1984, Código Contencioso Administrativo.

En materia probatoria, dentro de tales procedimientos administrativos, se dispone que las pruebas que normalmente deben adelantarse por un juez, o en su presencia, se practiquen como pruebas anticipadas, siempre con un juez; no parece conveniente que, siendo la administración interesada en el resultado de la actuación misma, sus funcionarios asuman las funciones propias de los jueces.

**3.15. Derechos adquiridos.** El proyecto, por lo demás, pone especial cuidado en asegurar el respeto a los derechos adquiridos, y a las situaciones jurídicas particulares y concretas; y prevé y estimula un régimen gradual de asimilación entre esos derechos y situaciones, y las que han de nacer al amparo de las normas de la presente ley. No existe mejor argumento para inducir al sector privado a vincularse al desarrollo de la política portuaria, que dar ejemplo de respeto a las situaciones jurídicas ya creadas.

De los honorables Senadores, con todo respeto,

**Rudolf Hommes Rodríguez, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Felipe Gaviria, Ministro de Obras Públicas y Transporte.**

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes.

Bogotá, D. E., octubre 31 de 1990

Señor Presidente:

Con el objeto de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 107 de 1990, "por la cual se dicta el Estatuto de Puertos", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en la fecha ante la Secretaría General (según artículo 9º de la Ley 7ª de 1945). La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de la competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

El Secretario General del Senado,

**Crispín Villazón de Armas.**

PRESIDENCIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. E., octubre 31 de 1990

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en los Anales del Congreso.

Cúmplase.

El Presidente del Senado de la República,

**AURELIO IRAGORRI HORMAZA**

El Secretario General del Senado,

**Crispín Villazón de Armas.**

## P O N E N C I A S

### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al proyecto de ley número 25 Cámara, 117 Senado de 1990; sobre el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 1991.

Por el presente informe se rinde ponencia sobre el proyecto de ley de presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal 1991. Al respecto se considera fundamental formular algunas reflexiones respecto al cálculo de los ingresos y gastos públicos para el año 1991, para después referirse al sistema de programación presupuestal adoptado por el Departamento Nacional de Planeación para la elaboración y publicación del anteproyecto de presupuesto de gastos de inversión, así como al control presupuestal con la participación del Ministerio de Hacienda. Según el nuevo estatuto orgánico, la metodología empleada en el presupuesto a nivel de programas y subprogramas priva al Congreso de la República y al país de tener oportunidad de conocer y examinar la asignación de las apropiaciones a nivel de proyectos de inversión programados, al igual que su distribución regional. Por lo tanto, resulta difícil evaluar su incidencia sobre el desarrollo económico y social de la provincia colombiana.

El ejercicio de la conformación del presupuesto se convirtió en una actividad realizada por los funcionarios del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, por cuanto ellos tienen acceso a la información de la programación a nivel de proyectos, sin dar un conocimiento al cuerpo representativo de la Nación que es el Congreso de la República.

No se comprende la utilización de dos metodologías para la programación del presupuesto. Una, la señalada en el artículo 20 del Decreto 3077 de 1989 que especifica para el gasto de inversión la clasificación de programas y subprogramas y otra, la que el mismo Gobierno emplea para la publicación del decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación la cual para la programación de la inversión pública emplea el detalle de los proyectos de inversión artículo 23 del Decreto 3077 de 1989.

El Gobierno saliente estimó un escenario macroeconómico cuyas principales metas eran las siguientes:

—Tasa de inflación para 1991 el 24%.

—Tasa de devaluación para 1991 el 25%.

Mientras que el actual titular de las finanzas públicas doctor Rudolf Hommes Rodríguez, predice que la inflación para el año de 1991 ascenderá al 20% o 22%, pronóstico que resulta inferior al utilizado por el anterior Ministro de Hacienda para la proyección de los ingresos y gastos públicos. De producirse la

meta de inflación señalada por el Ministro Hommes, el Gobierno Nacional recaudará menos recursos con respecto a los valores presupuestales inicialmente, en especial en los impuestos de renta, venta y timbre, como lo evidencia la carta de modificaciones presentada por el Ministro de Hacienda.

Las recientes medidas tomadas respecto al reajuste del precio de la gasolina unidas al aumento en las tarifas de energía eléctrica, junto con las políticas de contratación monetaria por restricciones en relación al dinero en circulación y frente al panorama que ofrece el rezago presupuestal del Gobierno Central, hacen pensar si el Gobierno con la estrategia de apertura económica logrará al mismo tiempo mantener el equilibrio monetario, cambiario y fiscal en forma compatible con el crecimiento económico, la generación de empleo y una relativa estabilidad en los precios.

La lucha anti-inflacionaria no debería llevar a sacrificar el gasto público en inversión social por cuanto el Gobierno estaría alejando la oportunidad de lograr importantes realizaciones en cuanto se refiere al gasto social dada la repercusión que éste tiene sobre la distribución del ingreso y de la riqueza, perdiéndose también la coyuntura de realizar ejecutorias que contribuyen a la paz de todos los colombianos en proyectos de inversión como el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, el programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI, vivienda popular, asentamientos subnormales de vivienda, reforma agraria, etc.

Se entiende por gasto social aquel que va dirigido a satisfacer las necesidades básicas de la familia colombiana y que contribuye a mejorar la calidad de la vida o en contrario sensu a deteriorarla cuando éste se reduce.

Dentro del esquema de la política de apertura económica resulta difícil garantizar que la libre acción del mercado logre cubrir la provisión de estos servicios. Si el Estatuto no los asume, la fuerza laboral colombiana no estaría habilitada para trabajar y su familia desamparada. El gasto social se extiende al sector de la salud, la educación, atención a la niñez y a los ancianos.

Las estadísticas publicadas en el informe financiero de la Contraloría General de la República para el período 1984-1989 revelan que el servicio de la deuda ha incrementado su participación en la generación del producto interno bruto pasando del 3.1% en 1984 al 7.5% en 1989, mientras que el gasto social ha reducido su participación del 9.4% en 1984 al 7.6% en 1989.

La política contraccionista del gasto público que realizó el Gobierno durante el año 1989, sacrificó me-

tas de crecimiento económico en aras de contribuir a la estabilidad de los precios lo cual originó un repesamiento del gasto público. Según el informe financiero anual de la Contraloría General de la República a 31 de diciembre de 1989, el Gobierno Nacional constituyó reservas de apropiación por valor de \$ 149.665 millones, de los cuales \$ 106.155 millones correspondían a gastos de inversión pública y las reservas de caja ascienden a \$ 114.835 millones, correspondiéndole a la suma anterior \$ 35.245 millones, a los gastos de inversión, con lo cual se puede afirmar que el rezago presupuestal bruto a primero de enero de 1990 financiado con aportes del Gobierno Nacional es de \$ 264.500 millones excluidas las disponibilidades de tesorería, como el valor de las acreencias a cancelar por vigencia expirada. Igualmente es preciso resaltar que en estos rezagos se incluyen tanto las operaciones que afectan a los fondos de la tesorería general de la República como los de las tesorerías de las entidades que recauden directamente algunas rentas de destinación específica, porque no se debe olvidar que el resultado de las operaciones financieras del Estado es uno solo. El rezago es un indicador que afecta en forma negativa el crecimiento de la actividad económica por el efecto multiplicador que tiene el gasto público de inversión sobre el crecimiento del producto bruto interno; genera también un efecto en los costos de los proyectos de inversión por el desfase en su ejecución y produce un retraso en las obras por no pagar en forma oportuna a los contratistas, debido también al trámite legal establecido para el reconocimiento y pago de las obligaciones insolutas al finalizar el ejercicio fiscal.

(VER CUADRO N° 1)

El rezago presupuestal antes comentado sólo se refiere al presupuesto nacional y no incluye el estimativo del rezago financiado con los recursos propios de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado. Por tanto, aparentemente no es conocido su monto e incidencia sobre el desfase en la ejecución de la inversión pública realizada por los organismos antes mencionados.

Es pertinente preguntarle al Ministerio de Hacienda si en los cálculos que se utilizan para medir el efecto expansionista de la ejecución del gasto público sobre la oferta monetaria, se considera el rezago presupuestal del sector público consolidado. En idéntica forma estará la Dirección General del Presupuesto capacitada para establecer el cálculo del rezago presupuestal del Gobierno Central y de los establecimientos públicos, bien sean financiados con aportes del Gobierno Nacional o con recursos propios, de tal manera que identifique la magnitud de este indicador en la elaboración del programa anual mensualizado de caja según lo ordena el artículo 75 de la Ley 38 de 1989?

Todo lo anterior nos conduce a formularle al Ministerio de Hacienda la siguiente inquietud: En los meses transcurridos del año 1990, el Consejo Superior de Política Fiscal —Confis—, ha introducido recortes al programa de Caja 1990 y cabe preguntarse cómo estas reducciones afectan el programa de pago de vigencias anteriores con el fin de que el Gobierno elimine el rezago presupuestal y atienda en forma oportuna el pago de las obligaciones causadas y no pagadas en años anteriores?

En 1989 la inversión pública financiada con aportes del Gobierno Central tuvo un presupuesto definitivo de \$ 660.203 millones y de esa suma se acordaron \$ 524.892 y se giraron \$ 515.336 millones, lo cual permite establecer un índice de ejecución del gasto de inversión del 78.1%. Este índice difiere del publicado por la Contraloría General de la República que como base en la contabilidad de causación, establece un índice de ejecución de la inversión pública del 96.9% (en el numerador suma giros más reservas de apropiación y en el denominador considera el presupuesto definitivo anual). Se entiende, entonces, que a medida que aumenta el rezago presupuestal el índice de ejecución de caja del presupuesto se reduce, afectando especialmente a los proyectos de inversión. A 30 de julio de 1990, el presupuesto definitivo de inversión era de \$ 837.828 millones, de los cuales requieren situación de fondos por parte de la Tesorería, \$ 477.8 miles de millones. Transcurridos siete meses, se ha pagado el 28.6% o sea \$ 136.463 mil millones de las asignaciones previstas para el año 1990. Ante esta disyuntiva cabe preguntarse si el Gobierno Nacional logrará las metas de crecimiento económico previstas para el año de 1990 y por ende 1991. ¿A cuántos millones de pesos ascenderá el rezago presupuestal de 1990 y de qué manera afectará la situación de Tesorería en 1991 y que simultáneamente tendrá que atender los pasivos presupuestales de vigencias anteriores y las de su vigencia correspondiente?

El resultado anterior parece confirmar que la situación de la ejecución de la inversión pública alcanzará los mismos niveles que registró en el año de 1990, con las repercusiones sobre el desarrollo económico y social del país.

### Programación 1991.

El Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso en el mes de julio de 1991 por valor de \$ 5.429.418.4 millones, que con las modificaciones presentadas por el actual Ministro de Hacienda alcanzará la suma de \$ 5.433.639.8 millones, financiados así (ver Cuadro número 2):

Al examinar las metas de agosto formuladas por el señor Ministro de Hacienda para el proyecto de pre-

supuesto de 1991 y compararlas con respecto al comportamiento de los gastos del Gobierno Central y de los establecimientos públicos financiados con los recursos de la Nación para el período 1985 a 1990, se tiene que éstos registran un crecimiento anual promedio de 34.9% para el período antes señalado, mientras que en el proyecto de ley se estima para 1991 que estos gastos se incrementen al 15.0%, reduciendo entonces la tasa de crecimiento de los gastos en 19 puntos, lo cual implica dejar de programar gastos por valor de \$ 577 623 millones. Este sería el monto de la cirugía fiscal que el señor Ministro de Hacienda pretende realizar sobre el gasto público del Gobierno Central y de los Establecimientos Públicos financiados con recursos de la Nación para el año de 1991.

#### Supuestos:

T = Tasa de crecimiento logarítmica de los gastos totales del Gobierno Central y de los Establecimientos Públicos para el período 1990-1985, financiados con los recursos de la Nación.

T = 34.9%.

T(1) = Tasa de crecimiento anual 91/90 de los gastos totales del Gobierno Central y de los Establecimientos Públicos financiados con recursos de la Nación.

T(1) = 15.0%.

GT = Gastos totales.

$(GT(91) = GT90 (1 + T) = 3.041.948.981.000 (1 + 0.349) = 4.103.589.175.000$  (este sería el valor de los gastos totales del Gobierno Central y de los Establecimientos Públicos financiados con recursos de la Nación, teniendo en cuenta el comportamiento histórico de la tasa de crecimiento en los últimos cinco años).

El faltante presupuestal así calculado correspondería al mayor volumen de gastos que tendría que realizar el Gobierno para que la Administración Pública no esté expuesta a restricción sino por el contrario, mantenga el nivel de gastos según su comportamiento histórico con un crecimiento del 34.9%.

La propuesta del señor Ministro de Hacienda de no permitir el crecimiento del gasto público del Gobierno Central y de los Establecimientos Públicos financiados con recursos de la Nación a una tasa inicial del 15.0%, es el reflejo de pretender reducir el tamaño del Estado a un nivel de gastos que exige una política de disminución del gasto público, porque los gastos en servicios personales del sector central y los establecimientos públicos financiados con aportes de la Nación, se les pretende dar un crecimiento del 18.8% en 1991, cuando para el período 1985 a 1990 la tasa de crecimiento para este mismo concepto de gasto era del 35.1%, con lo cual se reduce el aumento de los gastos en servicios personales en 16 puntos.

Me preocupan también los estimativos sobre reajuste salarial del sector público que tiene previsto el Gobierno para el año 1991, contemplando sólo un aumento del 17%, que no guarda relación con la inflación estimada para el año 1990 en 30%, según Fedesarrollo, lo cual ocasionaría un detrimento en el salario real de los trabajadores por la pérdida de su capacidad adquisitiva.

Para los gastos generales en 1991 se ha previsto un decrecimiento del 2.94%, indicador que no guarda relación con el tamaño de la Administración Pública, que venía creciendo a una tasa del 32% para el período 1985-1990. ¿Podrá el Ministerio de Hacienda atender las demandas de gastos de materiales y suministros impresos y publicaciones, pagos de los servicios públicos, gastos de viaje, viáticos, transportes, etc.? La magnitud del recorte fiscal para los gastos generales en 1991 asciende a \$ 33.430 millones.

Los gastos de transferencias en el proyecto de ley del Presupuesto de 1991 se estimaron con base en una tasa de crecimiento anual del 23.72%, índice que no corresponde al comportamiento histórico de los últimos años, que registra un aumento del 31% anual.

El panorama que se vislumbra para la inversión pública 1991 es el más bajo de los últimos años con un aumento del 1.23% mientras que para el período 1990/85 registraba una tasa de crecimiento anual del 32.5% lo cual implica, una reducción de 26.4 puntos o \$ 224.040 millones a precios corrientes. El recorte inicial a la inversión pública de 1991 afectará las metas de crecimiento económico previstas para el producto interno bruto y el índice de empleo. De igual manera preocupa el efecto que este recorte tendrá sobre el presupuesto del servicio de la deuda que en los establecimientos públicos del orden nacional se proyecta como un programa del presupuesto a los gastos de inversión. ¿Cuál será el efecto del recorte de la inversión sobre organismos tales como: Incora, ICA, DRI, HIMAT, ICEL, que atienden el pago del servicio de la deuda con cargo al presupuesto de gastos de inversión?

Otro de los asuntos de la programación presupuestal sobre el cual me refiero es el relativo a la globalización de las asignaciones de apropiación asignadas al servicio de la deuda pública nacional. No están permitiéndole al Congreso conocer en detalle la desagregación del servicio de la deuda para pagar por entidades prestamistas y contratos de empréstito. Queda difícil emitir una opinión respecto a si el Gobierno Nacional programó la totalidad de los recursos que demandan el pago

oportuno del servicio de la deuda y si hay o no faltantes presupuestales en la programación de ese gasto. Es un ejercicio que resultó imposible de realizar, por cuanto la metodología de la globalización se constituyó en un serio obstáculo a la labor de evaluación, seguimiento y control, que debe adelantar el Congreso respecto al comportamiento del gasto, servicio de la deuda, y manera especial con las que le señala el artículo 76 numeral 22 de la Constitución Política de Colombia que reza: "Entre las funciones del Congreso reconocer la deuda nacional y arreglar sus servicios".

El Decreto 3077 de 1989 reglamentario de la Ley 38 de 1989 en su artículo 11, señala la forma cómo debe adelantarse la programación del servicio de la deuda de acuerdo con las condiciones pactadas en los créditos en cuanto a plazos, tasa de interés, comisiones, período de gracia, variables, que son fundamentales para el cálculo del valor a pagar por concepto y amortización, intereses y comisiones.

Cabe preguntarse también si la Dirección General del Presupuesto y el Departamento Nacional de Planeación exigieron lo señalado en el artículo 16 del Decreto número 3077 respecto a la situación que la norma contempla: "Cuando un establecimiento público liquide déficit fiscal el representante legal y la Junta Directiva incluirán forzosamente la partida necesaria para saldarlo. Sin el cumplimiento de esta exigencia, la Dirección General del Presupuesto devolverá el proyecto de presupuesto para que se subsane o hará de oficio el ajuste correspondiente". El Gobierno saliente llevó al Consejo de Política Económica y Social, CONPES, una propuesta de distribución e incorporación al presupuesto de 1990 el superávit fiscal de 1989 de los establecimientos públicos por valor de \$ 14.181.8 mil millones mediante Decreto número 1575 del 17 de julio de 1990. Se han tomado las medidas correctivas respecto a la liquidación del déficit fiscal que presentan algunos establecimientos públicos calculado de acuerdo con lo señalado al artículo 2º del Decreto número 3077 de 1989.

Al examinar el informe financiero de la Contraloría General de la República del año de 1989, se encuentra una situación que ameritaría explicación de la Dirección General del Presupuesto que manifieste si este organismo ha permitido al Gobierno Nacional y a los establecimientos públicos cumplir o evadir la responsabilidad legal de programar partidas presupuestales para las transferencias de seguridad social con destino al Instituto Colombiano de Bienestar Social, ICBF, Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, ESAP, Instituto de Seguros Sociales, ISS, y la Caja Nacional de Previsión, CAJANAL. En el cuadro número 3.14 página 118 del citado informe se observa para 1989 que a pesar del aumento en los sueldos de los empleados públicos y del ensanche en las plantas de personal en algunos Ministerios, el valor ejecutado para las transferencias de seguridad social es como sigue:

Para el SENA disminuye en 9.6%, ISS -30.4% y para la Caja Nacional de Previsión -57.6%. ¿Qué ocurrirá con la programación del proyecto de ley de presupuesto de 1991 en cuanto se refiere a las transferencias para seguridad social?

#### La importancia económica del sector energético dentro del proyecto de presupuesto de la Nación.

Es tal la importancia del sector energético colombiano dentro de la economía nacional que cualquier decisión sobre inversión, tarifas o precios adoptada por las entidades del sector, trasciende el simple ámbito sectorial o regional.

Las ventas de energía. En el período comprendido entre 1970-1986, los aportes presupuestales del sector, en términos corrientes, se multiplicaron por 55, en tanto que el presupuesto nacional de inversión lo hizo por 15. Además cuando se constata que las ventas de energía eléctrica y combustibles líquidos durante 1989 superaron el billón de pesos (1/5 parte del presupuesto nacional de 1991), y se comparan estas cifras con las correspondientes percibidas por los impuestos directos (Renta y complementarios) del Gobierno Central en ese mismo año y con los recaudos totales, se concluye que para el ciudadano es tan importante una adecuada política tributaria y fiscal, como una política energética, porque los colombianos pagamos por hidrocarburos una suma igual a la que destinamos a tributación en impuestos directos y en energía eléctrica gastamos una suma superior al impuesto a las ventas, IVA. Más aún excluyendo la cuenta especial de cambios, la factura energética equivale al 66% de los ingresos del sector central.

Las inversiones. Por otra parte, la inversión proyectada para los sectores eléctrico, carbonífero y petrolero (sin incluir la inversión privada) para los próximos cuatro años es de alrededor de 3 billones, cifra superior a la que proyecta realizar el Gobierno Central en el mismo período y que resulta ser el doble de toda la inversión pública proyectada por el Gobierno Nacional para 1991.

Todó lo anterior pone de presente que ni la opinión pública, ni el Congreso, ni los partidos políticos, ni los gremios pueden ser indiferentes a la definición de prioridades y políticas que se adopten por las entidades del sector energético en general y por Ecopetrol, ISA Carbocel o el Ministerio en particular.

Efectos sobre la balanza cambiaria. No debemos olvidar como el carbón y el petróleo han sido en buena parte la salvación de nuestra economía en los últimos años. En efecto, estos dos recursos energéticos evita-

ron que Colombia tuviera problemas cambiarios al generar un promedio de US\$ 1.602 millones anuales durante los últimos tres años (cifra muy similar a lo que el país va a percibir por la venta de su café en 1990) lo que quiere decir, en otras palabras, que el actual soporte externo de nuestra economía se basa en una serie de "trípode" compuesto por el café, carbón y el petróleo y por nuestras "exportaciones menores" con casi igual peso económico para cada una de estas "tres patas" en que se está sosteniendo nuestra economía en su parte cambiaria. Recordemos cómo el carbón y el petróleo aportaron US\$ 1.825 millones a nuestra balanza de pagos en 1989, lo que equivale a un 30% de los ingresos de divisas percibidos por el país durante ese mismo año.

Más aún, si al carbón y al petróleo le adicionamos el valor generado por las exportaciones de oro, esmeraldas y ferroniquel, el aporte de divisas que el sector minero-energético le está haciendo al país equivale al 42.3% de las actuales exportaciones al haberse percibido US\$ 2.528 millones por estos productos en 1989, cifra ésta que deberá continuar ascendiendo por el incremento en los precios unitarios de éstos y los otros recursos minerales (caso del petróleo, el carbón y el oro por ejemplo), que el país ha venido y continuará exportando durante muchos años más.

Por último, el notable incremento en los precios externos de los energéticos que se inició a partir de 1973, ha determinado que el gasto familiar de energía, en derivados del petróleo y electricidad, sea un componente muy importante dentro de la canasta familiar, situación ésta que se ha visto agravada con la denominada "upaquización" de los servicios públicos que para el caso de las tarifas de energía eléctrica suben a un ritmo cercano al 2% mensual, en detrimento de los ingresos del consumidor final de dichos energéticos, que al fin y al cabo somos todos los colombianos sin excepción.

La "cascada impositiva". Un caso que ilustra cómo las medidas de política económica del Gobierno Central afectan al sector eléctrico, sin que nadie se tome la molestia de cuantificar lo que ha presentado su efecto acumulado, es el de los impuestos indirectos de importación y de ventas. Hasta 1983 el sector estaba prácticamente exonerado del pago de impuestos de aduana por tratarse de un servicio público, igualmente del impuesto de venta cuando quiera que se tratase de maquinaria pesada que no se produjera en el país. A partir de este año, sin embargo, las cosas empezaron a cambiar y una interpretación subjetiva de lo que constituye maquinaria pesada y valor agregado hecha por el funcionario de turno, tiende a gravar de manera generalizada las importaciones realizadas por el sector. Mediante la Ley 68 de 1983 se establece un gravamen del 2% sobre el valor CIF de toda importación, a su turno la Ley 50 de 1984 consagra un nuevo impuesto adicional de 8% sobre el valor CIF de las importaciones. En febrero 28 de 1985 se expide el Decreto 628 que modifica la base de liquidación del impuesto al valor agregado, de suerte que la tarifa del 10% con la que usualmente se agravan las importaciones del sector eléctrico se debe aplicar ahora a todo el valor CIF incluidos los sobrecargos del 2% y del 8%, posteriormente la Ley 55 de 1985 con el propósito de dotar de recursos al Fondo de Promoción de Exportaciones, Proexpo, levanta la exención de que gozaban las entidades oficiales del pago del impuesto del 5% del valor CIF con destino a Proexpo. Finalmente, la Ley 75 de 1986, que reformó el régimen tributario del país, unificó e incrementó en un solo impuesto de 18% sobre el valor CIF, todos los gravámenes y ahora, dicho gravamen es actualmente del 13%.

Y por supuesto, siguió vigente el impuesto a las ventas (que ahora se va a incrementar en un 2% más), que al aplicarse al valor de la mercancía importada con un recargo del 13% produce un porcentaje compuesto cercano al 30% del valor CIF.

Es decir, en el lapso de unos cinco años se reestructuró toda una "cascada impositiva", que fuera de endeudarse los equipos y materiales del sector eléctrico, lo que logra es que el Gobierno saque plata de un bolsillo y la introduzca en el otro, o que las empresas del sector tengan que transferir esos impuestos indirectos, que por definición son regresivos, a los usuarios del servicio, dificultando aún más la aplicación de la política tarifaria en un país que exhibe las desigualdades económicas del nuestro. En 1985 esos impuestos representaron \$ 9.000 millones de ese año, que a la tasa de cambio promedio de entonces equivalía a US\$ 60 millones. Naturalmente ese fue un año donde en razón del programa de ajuste macroeconómico y de consistente recorte en las inversiones del sector eléctrico, las importaciones estaban bastante restringidas, pero en un año normal el sector tiene que abonar por ese concepto un monto superior a los US\$ 160 millones.

El servicio de la deuda. Los problemas descritos en los párrafos anteriores han dado lugar a un acelerado crecimiento de la deuda del sector, cuyo saldo necesitó diez años para duplicarse de 1965 a 1975, pero en cambio requirió seis años para duplicarse del 76 al 81 y de tan sólo tres años en el lapso del 83 al 86. La deuda externa del sector eléctrico a 31 de diciembre de 1985 ascendía a US\$ 2.972 millones, lo que representaba el 25.4% de la deuda externa colombiana y el 31.5% de la correspondiente al sector público. En 1990 (5 años después) esta deuda subirá a US\$ 5.530 millones y representará aproximadamente, una tercera parte de nuestro endeudamiento público.

**El déficit actual.** Y el problema en sí no son las dimensiones absolutas de ese endeudamiento sino que las empresas que han incurrido en esos pasivos no están en la capacidad de atender el pago de sus obligaciones (capital e intereses) con su generación de recursos propios, puesto que como hemos visto, el costo de prestación del servicio por kilovatio-hora excede a la tarifa en forma desproporcionada. Para dar una idea de la dimensión del problema, baste señalar que la actual tarifa media se tendría que duplicar para enjugar el déficit del sector que ya supera los US\$ 1.000 millones.

**No alcanzan los ingresos.** El drama financiero se puede ver reflejado en todas sus proporciones en el flujo de fuentes y usos de fondos al observar que en 1990 el servicio total de la deuda (externa e interna) del sector alcanzó la cifra de US\$ 948 millones, mientras las ventas totales de energía sumaron apenas US\$ 789 millones. Si al pago del servicio de la deuda le adicionamos los US\$ 531 millones anuales que en promedio necesita el país para poder atender los planes ya aprobados de inversión para el período 1990-1994 (US\$ 2.655 millones según la FEN), ¿de dónde van a salir los fondos requeridos para atender los gastos operacionales del sector?

**El nivel de endeudamiento.** Más aún, es tan crítica la situación que el nivel de endeudamiento pasó del 36.8% en 1983 al 63.8% en 1988 y de cada \$ 100 de activos que tiene el sector, debe \$ 153.

El problema de las finanzas del sector se ha venido acentuando muy rápidamente desde 1974 y con el saqueamiento provocado por el alza en el precio de los combustibles y desde entonces se han tenido que enfrentar crisis financieras recurrentes de las empresas que prestan el servicio de energía eléctrica. Se han hecho diversos intentos por solucionar el problema y se han convocado foros y cumbres que quizá se puedan recordar por haber aplazado las dificultades, pero no por resolverlas. Se ha tratado de simples "emplastos" que no han podido llegar a las causas de fondo y entre tanto el problema se agrava porque el "taxímetro" de la inflación, de las tasas de cambio y del interés compuesto agrandan la cuenta por pagar. El saldo rojo del sector se expandió de US\$ 260 millones en 1978 a una cifra superior a los US\$ 1.000 millones en 1989.

**El impacto de la devaluación.** El caso de Corelca, tomado como caso típico, es una buena manera de apreciar cuál ha sido el impacto de las devaluaciones y las medidas antes indicadas sobre la deuda del sector y obviamente sobre su estructura de costos. En 1982 el saldo de la deuda de la mencionada empresa era de \$ 13.318.3 millones y en 1988 dicho saldo alcanzaba un monto de \$ 174.953.0 millones. Es decir, un incremento de \$ 161.634.7 millones de los cuales \$ 117.580.4 millones o sea un 72.7% se explica por variaciones cambiarias.

Este proceso no sería tan grave si las empresas del sector tuvieran ingresos en dólares, porque cuando uno se tiene que endeudar en dólares y debe vender sus servicios en pesos (cobrados a través de las tarifas), y éstos no marchan al mismo ritmo de la devaluación más los intereses que se deben pagar, necesariamente le tiene que quedar un faltante y hasta ahora, el Estado colombiano ha venido cubriendo dicho faltante en forma "parcial" a través del FODEX y últimamente por intermedio de la FEN.

**Posibles soluciones.** Lo anterior explica en gran medida la complejidad del problema, el cual presenta dificultades en todos los frentes, requiriéndose cuanto antes de un especie de "operación masiva de rescate", por lo menos al sector eléctrico colombiano, en una combinación de medidas encaminadas a:

1. Generar más ingresos (reducción de pérdidas, incremento de tarifas a usuarios de altos ingresos, recuperación de cartera).
2. Hacer más eficiente al sector (reduciendo costos operacionales, aumentando la capacidad de las líneas, diseñando con "conciencia energética", haciendo una verdadera gerencia comercial del producto).
3. Cambiando algunos hábitos del país (reduciendo la participación porcentual del sector residencial, utilizando gas natural en forma masiva, aplanando la "curva de carga").
4. Tomando decisiones sobre la deuda (a través de: "recompra" de deuda comercial, condonando o capitalizando deuda).
5. Reformando institucionalmente al sector (con base en las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 51 de 1989).

**Conclusiones y recomendaciones del análisis realizado al Proyecto de Presupuesto General de la Nación.**

Esta ponencia debe interpretarse como una crítica constructiva sobre los aspectos relativos a la programación, ejecución y control del Presupuesto General de la Nación. Ha sido para mí un reto intelectual fascinante el desarrollo de esta ponencia, por cuanto he comprendido la dimensión e importancia que tiene el presupuesto como la mejor herramienta de que dispone Planeación para materializar los objetivos de política económica y social expresados en el plan de desarrollo. Dentro del espíritu innovador que anima al actual Gobierno, quiero manifestarles al señor Mi-

nistro de Hacienda y Crédito Público, al Jefe del Departamento Nacional de Planeación y al Director General del Presupuesto, que desde la Comisión Cuarta del Senado de la República les estaré acompañando con el sano propósito de provocar un revuelo institucional sobre la administración presupuestal, proyectando los ajustes o enmiendas que requiere la Ley 38 de 1989 (Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación) y sus decretos reglamentarios, para rescatar el papel protagónico que debe tener el Congreso respecto a los asuntos propios de la hacienda pública, de acuerdo con lo señalado en el artículo 76 de nuestra Constitución Política. Son varias las inquietudes que me voy a permitir transmitir a continuación en búsqueda de la "excelencia presupuestal", como afirman los tratadistas de la administración pública, así:

La Ley 38 de 1989 le quitó al Congreso de la República los instrumentos efectivos para el examen a la programación de la inversión pública regionalizada a nivel de proyectos, al programarse ésta bajo la metodología de elaboración y programación global del plan de inversiones a través de programas y subprogramas, con lo cual resulta imposible realizar "control político" sobre el presupuesto (artículo 76, Ley 38 de 1989).

Me parece conveniente revisar la composición del Consejo Superior de Política Fiscal que actualmente está integrado así (artículo 18 de la Ley 38 de 1989):

- Ministro de Hacienda.
- Dos (2) Ministros designados por el Presidente de la República.
- El Jefe del Departamento Nacional de Planeación.
- El Secretario Económico de la Presidencia de la República.

En el anterior Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación (Decreto-ley 294 de 1973), las funciones que actualmente desarrolla el Confis en la aprobación del Programa Anual Mensualizado de Caja y del Acuerdo Mensual de Gastos eran competencia del Consejo de Ministros. Con la Ley 38 de 1989 estos ejercicios financieros en su aprobación ya no son competencia de la totalidad de los Ministros del Gabinete sino de tres de ellos.

No se puede reducir el papel protagónico del Confis respecto a la hacienda pública, considerando únicamente los temas del gasto público y excluyendo los de la política tributaria, carga tributaria, evasión y redistribución del ingreso, etc. Es conveniente la ampliación e inclusión de nuevas funciones y funcionarios del equipo económico de este organismo; como el Director General de Impuestos Nacionales y el Director General de Crédito Público.

El Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación simultáneamente deberían adelantar el examen y desmonte de algunas rentas nacionales de destinación específica por cuanto éstas podrían otorgarse a un plazo fijo y no indeterminado, examinando la conveniencia o no de la ampliación del término de su vigencia, su costo fiscal, sus beneficios, etc. Para entidades oficiales, como la Caja de Crédito Agrario, resulta fundamental prolongar la Ley 68 de 1983 de capitalización, el Gobierno debe contribuir a subsidiar el costo de sus labores de fomento, por cuanto su cobertura llega a más de 800 municipios de los 1.009 que tiene el país, y sus mayores usuarios de crédito son los campesinos de menores niveles de ingresos.

El inventario de las vigencias expiradas de 1988, la cuantificación y eliminación del rezago presupuestal, tanto del Gobierno Central como el de los Establecimientos Públicos, financiado con recursos propios, es una tarea clave y prioritaria para la limpieza de los pasivos presupuestales, además de contribuir a la eliminación de las obras inconclusas.

No es deseable para el sano manejo de la administración del presupuesto del servicio de la deuda, el que éste se programe en forma global, amortización e intereses, sin señalar las partidas de apropiación correspondientes a los contratos de empréstito. La no especificación de éstos podría generar manejos indebidos se privilegie el pago oportuno del servicio a unas entidades prestamistas en detrimento de otras.

La Ley 38 de 1989 señala tres metodologías para la programación de la inversión pública y para cada uno de los usuarios del presupuesto: Congreso, Planeación Nacional y entidades ejecutoras. ¿No le convendrá al país utilizar un solo sistema de información presupuestal que resulte idóneo?

Programas y Subprogramas. Artículo 20 del Decreto número 3077 de 1989. Congreso de la República.

Banco de Proyectos. Artículo 32 de la Ley 38 de 1989. Departamento Nacional de Planeación.

Proyectos Presupuestales. Artículo 23, literal c) del Decreto número 3077 de 1989, decreto de liquidación y entidades ejecutorias.

Por todo lo anterior, invitamos al honorable Senado de la República al estudio y discusión del proyecto de Presupuesto General de la Nación, con la autonomía e independencia que debe caracterizarle y de esta forma dar al Gobierno y en consecuencia, a la Nación,

unas orientas y reglas claras en la administración del gasto público. Que el análisis realizado a la luz de las cifras consultadas de las vigencias fiscales pasadas y en ejercicio, así como los informes financieros de la Contraloría General de la República, contribuyan y sirvan de consejeras en las decisiones que habrán de adoptarse el próximo año.

Propongo dar segundo debate al Proyecto de ley número 25 Cámara, 117 Senado de 1990, "sobre el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1991".

**Julio César Guerra Tulena,**  
Senador de la República.

**Cuadro número 1.**

**REZAGO PRESUPUESTAL BRUTO 1989  
FINANCIADO CON APORTES  
DEL GOBIERNO NACIONAL**

(Millones de pesos).

I Reservas de apropiación 1989,	149.665
Funcionamiento	40.566
Servicio de la deuda	2.853
Inversión	106.155
Aportes regionales	91
II Giros pendientes de pago 1989	114.835
Funcionamiento	75.590
Servicio de la deuda (1)	
Inversión	35.245
III Cancelación reservas de apropiación 1988	
IV Vigencias expiradas	
V Monto del rezago presupuestal	264.500

(1) La Tesorería General de la República no publica la información relativa a los pagos realizados por concepto del servicio de la deuda vigencia actual y vigencias anteriores, y sin esta información es imposible establecer los giros pendientes del pago del servicio de la deuda, 1989. Si la Contraloría General de la República certificó reservas de apropiación para el servicio de la deuda con cargo al presupuesto de 1988, ¿por qué la Tesorería General de la República no señala los pagos de vigencias anteriores de este gasto?

**Cuadro número 2.**

**RENTAS DEL PRESUPUESTO  
GENERAL DE LA NACION**

<b>1. Ingresos corrientes de la Nación</b>	
1.1 Ingresos tributarios	2.687.698.296.000
Impuestos directos	992.801.636.000
Impuestos indirectos	1.694.896.660.000
1.1 Ingresos no tributarios	148.418.659.000
Tasas y multas	16.371.486.000
Rentas contractuales	112.542.179.000
Fondos especiales	19.504.994.000
Total de los ingresos corrientes	2.836.116.955.000
<b>2. Recursos de capital de la Nación</b>	
2.1 Recursos del crédito externo	443.431.188.000
2.2 Recursos del crédito interno	29.706.217.095
2.3 Otros recursos de capital	189.437.529.202
Total de los recursos de capital	662.574.934.297
<b>3. Ingresos de los establecimientos públicos nacionales.</b>	
3.1 Rentas propias	1.588.597.483.000
3.2 Recursos de capital	346.350.390.000
Total recursos propios	1.934.947.873.000
Total rentas del Presupuesto General de la Nación	5.433.639.762.297

y distribuido de acuerdo al siguiente resumen de gastos clasificados según su objeto.

RESUMEN DEFINITIVO (en pesos)

Cuadro número 3

RESUMEN DE GASTOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION PARA LA VIGENCIA DE 1991

C O N C E P T O	RECURSOS DE LA NACION			RECURSOS PROPIOS		TOTAL
	Central (I)	Establecimientos (II)	Total Aportes III—(I+II)	Recursos Propios (IV)	Total Esta./Públicos V—(II+IV)	
<b>FUNCIONAMIENTO</b>						
Servicios personales	460.891.479.000	83.196.046.145	543.997.525.145	236.055.734.000	319.171.780.145	780.063.259.145
Gastos generales	83.042.463.000	6.138.570.855	89.181.033.855	221.305.126.000	227.443.696.855	310.486.159.855
Transferencias	1.029.260.416.797	189.649.071.000	1.218.909.487.797	436.075.148.000	625.724.219.000	1.654.984.635.797
<b>Total funcionamiento</b>	<b>1.573.194.358.797</b>	<b>278.893.688.000</b>	<b>1.852.088.046.797</b>	<b>693.446.008.000</b>	<b>1.172.339.696.000</b>	<b>2.745.534.054.797</b>
Gastos de operación comercial				143.643.945.000	143.643.945.000	143.543.945.000
Servicio de la deuda externa	678.998.282.000		678.998.282.000	52.891.786.000	52.891.786.000	731.890.068.000
Servicio de la deuda interna	96.614.766.000		96.614.766.000	115.097.735.000	115.097.735.000	211.712.501.000
Inversión	282.375.091.000	588.615.703.500	870.990.794.500	729.368.399.000	1.318.484.102.500	1.600.859.193.500
<b>TOTAL PRESUPUESTO</b>	<b>2.631.182.497.797</b>	<b>867.509.391.500</b>	<b>3.498.591.889.297</b>	<b>1.934.947.873.000</b>	<b>2.802.457.264.500</b>	<b>5.433.639.762.297</b>

EVOLUCION DE LA EJECUCION PRESUPUESTAL 1985-1991 DE LOS APORTES DE LA NACION AL GOBIERNO CENTRAL Y A LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

(Millones de pesos)

Objeto del gasto	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (1)	1991 (2)	VARIACION RELATIVA						Tasa geométrica de crecimiento 91/85
								86/85	87/86	88/87	89/88	90/89	91/90	
Servicios personales	101.479	131.449	167.600	221.832	288.675	456.400	543.998	29.53	27.50	32.36	30.13	58.10	19.19	32.29
Gastos generales	22.914	23.660	33.857	54.124	67.731	97.705	89.181	3.26	43.10	59.86	25.14	44.25	(8.72)	25.41
Transferencias	259.099	335.720	457.349	578.788	793.444	1.062.209	1.218.909	29.57	36.23	26.55	37.09	33.87	14.75	29.44
Gastos de funcionamiento	383.492	490.829	658.806	854.744	1.149.850	1.616.314	1.852.088	27.99	34.22	29.74	34.53	40.57	14.59	30.01
Servicio de la deuda	85.217	193.772	232.824	341.375	490.871	632.187	775.613	127.39	20.15	46.62	43.79	28.79	22.69	44.49
Externa	69.364	122.280	214.367	303.460	415.047	553.774	678.998	76.29	75.31	41.56	36.77	33.42	22.61	46.25
Interna	15.853	71.492	18.457	37.915	75.824	78.413	96.615	350.97	(74.18)	105.42	99.98	3.41	23.21	35.15
Gastos de inversión	210.999	250.058	295.975	449.346	639.070	957.100	870.991	16.51	18.36	51.82	42.22	49.76	(9.00)	26.65
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>679.708</b>	<b>934.659</b>	<b>1.187.605</b>	<b>1.645.465</b>	<b>2.279.791</b>	<b>3.205.601</b>	<b>3.498.692</b>	<b>37.51</b>	<b>27.03</b>	<b>38.55</b>	<b>38.55</b>	<b>40.61</b>	<b>9.14</b>	<b>31.40</b>

(1) Aprobación estimada total presupuesto 1990.

(2) Proyecto de Presupuesto General de la Nación para 1991.

# CAMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 143 de 1990 Cámara, "por la cual se autorizan unas operaciones de endeudamiento interno y externo de la Nación; se autorizan operaciones para el saneamiento de obligaciones crediticias entre entidades públicas; se otorga una facultad, y se dictan otras disposiciones".

Ref.: Proyecto de ley número 143 Cámara de 1990.

Honorables miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes:

En atención al honroso encargo de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes rindo reglamentariamente ponencia sobre el proyecto de Ley de la referencia, presentado por el Gobierno a consideración del Congreso Nacional, el pasado 26 de octubre, por intermedio del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Rudolf Hommes Rodríguez.

#### A. Análisis del proyecto.

##### I. Consideraciones generales.

El proyecto guarda estricta concordancia con los objetivos del "Programa de Modernización de la Economía Colombiana" en que se encuentra comprometido el Gobierno Nacional. En efecto, su articulado busca:

a) Acrecentar las disponibilidades de inversión pública al sustituir e incrementar moderadamente el endeudamiento externo, y movilizar el ahorro interno;

b) Mejorar la eficacia del Estado al estimular la disciplina administrativa, financiera y fiscal de las entidades públicas del orden nacional y de los entes territoriales;

c) Facilitar el manejo ortodoxo de la política monetaria por medio de la autorización para mantener transitoriamente, en cuentas de la Nación en el exterior, el producto de bonanzas por exportaciones.

El vago concepto de "modernización de la economía" merece quizá algunas precisiones que clarifiquen la intención del Gobierno, no sólo en lo que respecta a este proyecto de ley, sino también en lo que atañe al cúmulo de esfuerzos legislativos, que, con el mismo fin, se le han propuesto al Congreso.

La modernidad hace siempre referencia, y es la aceptación de la Real Academia de la Lengua, a la época actual, y aplicada a definiciones económicas, al estado en que se encuentran las economías desarrolladas de hoy. Lo que se quiere entonces es acercarse al bienestar de los que tienen más, con el objeto de obtener un mayor índice de satisfacción colectiva. A veces el concepto de modernización se confunde con el de reestructuración —en la literatura económica nacional los dos términos se utilizan indistintamente—, que con más propiedad debería emplearse sólo para indicar la intención de utilizar más eficazmente los recursos productivos.

Reestructuración, es pues, reasignación de recursos y de ello se ocupan los proyectos de ley que tienen que ver con la reforma laboral (factor trabajo) y la reforma financiera (factor capital). Este que se encuentra a consideración de ustedes se orienta hacia satisfacer uno de los presupuestos básicos de la reestructuración: la disponibilidad de recursos de crédito externo y la movilización del ahorro interno. Y se complementa con modificaciones institucionales extraeconómicas que buscan dar mayor estabilidad a la "utilización eficiente de los recursos productivos", o dicho en otras palabras: aumentar la eficacia del Estado.

Por último, está la idea de la internacionalización o apertura de la economía cuyo propósito es liberar los mercados, eliminando o disminuyendo trabas institucionales o arancelarias, de manera que la asignación de recursos por parte de los agentes económicos se efectúe atendiendo las señales de precio del mercado y sin interferencia legal o burocrática. Esta "apertura" obedece a la adopción de un modelo de desarrollo cuyo éxito internacional es generalmente aceptado por la mayoría de los estudiosos de las ciencias económicas. En Colombia, aunque la aceptación no es tan generalizada, la discusión se centra no tanto sobre la bondad de la aplicación de la "apertura" misma, como sobre la velocidad y el modo de su puesta en práctica.

Un estudio reciente del Banco Mundial sobre las medidas que requiere la "apertura" para asegurar su éxito como acelerador del crecimiento del PIB en países de menor desarrollo relativo ("Liberalising Foreign Trade in Developing Countries: the Lessons of Experience") identifica cuatro factores fundamentales. El primero es, naturalmente, la voluntad política. Cualquier intento de liberación que se empantane por falta de capacidad de extenderlo por lo menos hasta el mediano plazo está condenado a ser autodestructivo y a convertirse en un remedio mucho peor que la enfermedad autárquica que pretende curar. Hay que estar, por lo tanto dispuesto a pagar unos costos durante el tránsito hacia los resultados benéficos de la "apertura". El gradualismo no es incompatible con ella, pero sí es el inmediatismo.

Siguen en su orden, como factores "aperturistas" indispensables: la eliminación de trabas al comercio

internacional, particularmente las parancelarias, y el mantenimiento de una razonable paridad cambiaria, o sea devaluar al ritmo de la inflación interna. Por último, está la disciplina fiscal. La evidencia sugiere que las posibilidades de éxito de una "apertura" se disminuye dramáticamente si persisten los déficits fiscales financiados con emisión primaria y su corolario la inflación. El proyecto de ley a consideración de ustedes, como el tributario que cursa en la honorable Comisión Tercera del Senado, se inspira justamente en la necesidad de ponerle disciplina fiscal a la "apertura", como prerrequisito para asegurar su éxito.

##### II. El endeudamiento interno.

Los objetivos del Gobierno no pueden ser más sanos. Se desea disminuir la deuda interna como porcentaje del PIB y eliminar el financiamiento del déficit fiscal con emisión primaria, arbitrio este último desafortunadamente tradicional y funesto que, combinado con un rígido manejo de las reservas internacionales, ha conducido al país a flirtear con la hiperinflación. Mucho más sano es que el Gobierno intente cubrir los déficits fiscales, que todavía se pronostican, aunque de manera decreciente, para los próximos años (1.5% para 1991 y menos del 1% para 1992 y periodos subsiguientes, según las admirables afirmaciones del señor Ministro), captando ahorro interno por medio de documentos de deuda de la Tesorería General de la República. Como se sabe, este instrumento tiene la enorme ventaja de ser monetariamente neutro y, por lo tanto, de no contribuir a desbordes de la oferta de dinero.

También es loable el propósito de propiciar la transparencia —para utilizar el término de moda— de los instrumentos financieros a disposición del público. En efecto, como la Nación es una y en los últimos tiempos se han hecho grandes esfuerzos por dotarla de una razonable unidad de caja, también es deseable que emita un sólo título negociable. En esto consisten los "Títulos de Tesorería" que plantea el proyecto de ley. Así desaparecería, poco a poco, esa sopa de documentos de deuda pública interna que puede observarse en el cuadro número 1, donde se resume la deuda interna de la Nación a septiembre 30 de 1990.

TANs, Títulos de Participación, Certificados de Cambio y OMAS, a más de TRENs y TRECs confunden a ayezados hacendistas. Lo ideal, para que los ahorradores menos sofisticados se acerquen con confianza a suscribir un instrumento único, conocido y familiar, es que todos se fundan, poco a poco, en uno solo: el Título de Tesorería. Ese documento contaría con la garantía del Banco de la República y su costo financiero se cubriría, sin subterfugios, con recursos del Presupuesto Nacional. Esto sin perjuicio de que el Banco Emisor cuente con fondos provenientes de la Cuenta Especial de Cambios, CEC, para garantizar la atención oportuna al pago de intereses. Al hacer claridad sobre el monto de la deuda interna se conocería también con transparencia el "costo de la política monetaria y el costo real del financiamiento del déficit fiscal" (exposición de motivos, p. 19).

En este sentido, la propuesta del Gobierno se queda algo corta, porque todavía acude a demasiadas letras del alfabeto para identificar diversas clases de Títulos de Tesorería. En el articulado de esta ponencia, y con la anuencia del señor Ministro, los títulos se reducen a dos. Consideraciones técnicas de corto plazo aconsejan todavía la duplicidad, pero se habrá dado un paso importante hacia su total unificación en un futuro.

También con el beneplácito del señor Ministro se elimina la potestad de financiar faltantes de Tesorería con recursos de emisión por el Banco de la República. Esta medida marca una verdadera ruptura con una inveterada y nada sana tradición colombiana, y contribuirá, como ningún otra, a establecer el clima de disciplina fiscal indispensable para el éxito de la apertura. Así mismo, contribuirá a devolverle al Banco de la República su verdadera identidad como banco central, al estilo de los bancos centrales en los países desarrollados.

Por último, el nuevo ordenamiento del endeudamiento interno prevé la emisión de "Bonos Especiales de Saneamiento Fiscal". Con ellos se espera que "los contribuyentes que hayan omitido activos situados en el extranjero" (ibidem página 20), se acojan a esta oportunidad de saneamiento patrimonial, sin tener que pagar el peaje del 3% que se está proponiendo en la ley tributaria que cursa en el Senado. Se trata, en cierto modo, de un saludo a la bandera, pero como la disposición no puede ser perjudicial y contribuye en cambio a la coherencia de las diversas medidas que constituyen el paquete del Gobierno, se recomienda de buen grado su aprobación, aunque con escepticismo en cuanto a su eficacia.

##### III. El endeudamiento público externo.

En esta materia, la propuesta del Gobierno es moderada y realista. Se solicita la ampliación del cupo de endeudamiento externo en US\$ 6.400 millones con el propósito de reemplazar las amortizaciones del cuatrenio, y asegurar un pequeño margen de aumento,

porcentualmente inferior (3%), si embargo, a las más pesimistas predicciones sobre el incremento del PIB durante los próximos años. Esto quiere decir, que aprovechando una evolución favorable de la cuenta corriente durante el período, que tanto el Gobierno como analistas independientes estiman será positiva (ver cuadro número 2), la deuda externa total del país (pública y privada) declinará del 36.5% (1990) al 29.4% del PIB en 1994. Y ello sin convertirnos en exportadores netos de capital y disminuyendo también, y muy sustancialmente, el porcentaje de las exportaciones que será necesario dedicar al servicio de la deuda ver cuadros números 3 y 4).

En este favorable escenario se justifica el conceder una autorización para endeudamiento externo para proyectos de desarrollo económico y social que cubra la totalidad del mandato presidencial en curso, de manera que la programación pueda adelantarse sin angustias. Por otra parte, el Gobierno reafirma la sana política de atender las obligaciones a su vencimiento, sin necesidad de traumáticas reprogramaciones, frente a la internacionalización de la economía colombiana, esta orientación es más importante que nunca. No se concibe ingreso al Gatt, ni crédito ágil para la reestructuración del aparato productivo, ni financiación económica a corto plazo para las necesidades del comercio, ni, en general, credibilidad internacional sin estar al día.

En cierto modo, la programación para los próximos años constituye un modelo de reestructuración gradual, puesto que el perfil de la deuda pública colombiana, que se deterioró considerablemente a partir de 1977, continuará mejorando en cuanto a la amplitud de los plazos y a la reducción del monto de las amortizaciones periódicas durante los próximos años (ver cuadros números 5 y 6). Y todo esto sin que se hayan encarecido en demasía las cartas de crédito, o sin que éstas hayan desaparecido del mercado, como ha ocurrido en algunos países hermanos, carencia ésta que, en materia de comercio internacional, se puede comparar con las incomodidades que surgirían de vivir en Bogotá, pero sin teléfonos.

Por otra parte, hasta 1986, el porcentaje de la deuda total colombiana debida a los bancos comerciales había venido incrementándose, en detrimento de la participación de la banca multilateral, y en particular del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (ver cuadro número 7). Esta tendencia contribuyó al deterioro del perfil de la deuda al final de los años setenta, que se observa en el cuadro número 5. Como los banqueros comerciales han decidido continuar la lenta reducción de su exposición en Colombia, la programación de las contrataciones previstas para el cuatrenio retomará definitivamente al país a su tradicional, y en términos generales, saludable dependencia de organismos multilaterales y gobiernos amigos (de 1991 a 1994 las contrataciones proyectadas con el BM y el BID, por US\$ 4.624, doblarán las proyectadas con la banca comercial internacional, que sumarán un máximo de US\$ 2.300 millones). Falta ahora que el país sea capaz de generar suficientes proyectos de desarrollo y créditos de programa, con la solidez técnica necesaria para atraer la atención de nuestros tradicionales acreedores (ver la programación tentativa con el BM, el BID y los gobiernos en el cuadro número 8).

Finalmente, aunque las noticias de prensa indican que se ha llegado a un acuerdo con la banca comercial internacional sobre desembolsos de créditos algo inferiores a los presupuestados por el Gobierno para los próximos cuatro años, no parece necesario reducir la autorización de endeudamiento externo solicitada. Por el contrario, no es improbable que en un futuro no muy lejano Colombia logre regresar de parte entera a los mercados de valores internacionales. Con la colocación de sus instrumentos de deuda en los centros financieros del mundo se le podrá decir adiós a los carteles de banqueros y a sus incómodos comités consultivos, y a la zozobra que la negociación de cada nuevo crédito con nombre aeronáutico le traía al país. El cupo sobrante, hasta los US\$ 2.300 millones que se prevé contratar con la banca privada, podría servir para preparar cuidadosamente la emisión de bonos colombianos. Es este un propósito que estaría muy acorde con los beneficios que debe traernos la internacionalización de la economía.

##### IV. El saneamiento de obligaciones crediticias entre entidades públicas.

Samuel Hollopter fue un hombre querido y respetado en Barranquilla. Durante 30 años ofició como Gerente de las Empresas Públicas Municipales, entonces consideradas como modelo en su género. Le sirvió con cariño y lealtad a su ciudad adoptiva hasta su jubilación, al final de la década de los cincuenta. Había llegado a "La Arenosa" como representante de los bancos de Chicago que financiaron, en los años veinte, un moderno acueducto. Don Samuel permaneció en su cargo, junto con miembros de la Junta Directiva de las EPPMM que representaban a los bancos; hasta cuando se cancelaron la totalidad de sus acreencias. Sus sólidas pavimentaciones en concreto de las principales vías de la ciudad, que relegaron al olvido el remoquete histórico, aún perduran. Barranquilla contó, durante la era Hollopter, con impecables servicios públicos para quienes podían pagarlos, que en esa época era la mayor parte de la población. Hoy, la cobertura de agua, por ejemplo, se ha extendido mu-

chísimo, hasta conducirla teóricamente donde los que dicen no poder pagarla, sólo que ahora, a pesar de ese plausible propósito, casi nadie tiene agua.

Como ya vestimos pantalones largos, los banqueros de Chicago no son necesarios. Sin embargo, sería iluso desconocer que no todo anda bien por los lados de muchas entidades del orden nacional y de muchos entes territoriales. Más aún, en el caso de los departamentos y, especialmente, de los municipios, la indisciplina financiera y administrativa de institutos encargados de la prestación de servicios públicos bien puede convertirse en el talón de Aquiles de la descentralización. Un descriptivo índice del desorden lo reflejan los saldos de las deudas al Fondo de Monedas Extranjeras, FODEX, registrados en el cuadro número 9.

Como se sabe, el FODEX es el mecanismo que se vio obligado a crear el Gobierno para salvaguardar el crédito externo de Colombia frente a los incumplimientos de entidades descentralizadas, con garantía de la Nación para sus deudas internacionales. El Gobierno central se ha visto obligado a pagar por cuenta de los morosos, porque el no estar al día con todos los acreedores le cerraba la puerta a nuevas financiaciones. Ecopetrol, Telecom, el Fondo Nacional del Ahorro y la Federación de Cafeteros, entre otros, han contribuido sus excedentes para cubrir faltantes de las entidades del sector eléctrico y de empresas del orden municipal especialmente. O sea que el dinero de todos se ha ido en subsanar el manejo irresponsable de unos pocos, sin que la Nación haya tenido instrumentos jurídicos para estimular la disciplina. En estos forcejeos ha sucumbido un buen segmento de la eficacia del Estado.

El FODEX debe desaparecer, según lo previsto en el Nuevo Estatuto de Presupuesto, a más tardar el 31 de abril de 1991. Institucionalmente, el sector eléctrico está ya encontrando una horma severa en las nuevas funciones de la Financiera Eléctrica Nacional, FEN, para la que se incluyen algunos artículos en este proyecto de ley con el objeto de fortalecer sus mecanismos de persuasión. Queda, sin embargo, todo un universo de organismos dispersos cuya disciplina deja mucho que desear. A ellos va dirigida la legislación propuesta que le permitirá a la Nación, de surgir deudas insolutas con ella o con otras entidades estatales, colaborar en el arreglo de sus problemas administrativos y financieros, establecerles metas, intervenirlas hasta cuando se saneen las irregularidades, recibirles bienes en dación en pago y hasta disolverlas en casos extremos. Todo con el propósito de vigorizar la eficacia del Estado, como precondition "aperturista".

**B. Pliego de modificaciones.**

Con el objeto de facilitar las comparaciones, se incluye un anexo a doble columna que contiene el articulado original del Proyecto de ley 143 Cámara de 1990, tal como fue presentado por el señor Ministro de Hacienda, y el articulado, tal como quedaría, si los honorables Representantes de la Comisión Tercera aceptan las modificaciones que se proponen. Como ayuda visual, estas últimas se han subrayado. Muchas son simplemente de forma, y se presentan de antemano excusas por lo que puede resultar ser simplemente el producto de apreciaciones subjetivas en materia jurídica y gramatical.

Los comentarios que siguen a continuación se limitan, en general, a los puntos donde se discrepa de lo argumentado por el Gobierno, o a los que no se ha hecho referencia en la sección de análisis de esta ponencia. Parecería superfluo duplicar la muy completa exposición de motivos del señor Ministro, que en la mayor parte de los casos es más que suficiente para ilustrar el criterio de los honorables Congresistas.

**1. Artículo 1º**

Sobre la ampliación en \$ 250.000 millones para operaciones de crédito público interno es importante subrayar como el Gobierno está empeñado en consoldar la política de desmonte de las inversiones forzosas, al incluir la sustitución de Bonos ICT por \$ 60.000 millones dentro de las afectaciones del cupo. Esta sana intención, que contribuye a la transparencia del sector financiero, se complementa con la autorización que se contiene en el artículo 13, para que los actuales tenedores de los bonos puedan descontarlos por su valor presente, cuando el Gobierno así lo determine, en canje de acciones o aportes en empresas estatales. Se señala también que el desmonte de las inversiones forzosas no se extiende a las que benefician al sector rural.

**2. Artículo 3º**

Aunque la intención es sustituir eventualmente la totalidad de los Títulos de Ahorro Nacional, TAN, por Títulos de Tesorería de la Clase A, se le deja la opción al Gobierno de continuar emitiendo TANs por un año más, para evitar que cualquier demora burocrática en el perfeccionamiento de los Títulos de Tesorería pueda poner en peligro el servicio y la amortización de los TANs existentes.

**3. Artículo 4º**

La suspensión de los cupos de crédito de tesorería de la Nación en el Banco de la República es una trascendental medida macroeconómica, que redundará en una deseable asepsia en el manejo separado de la política monetaria y de la política fiscal. Se incluye, sin embargo, un párrafo molligeratorio de la estricta normatividad, con el objeto de que demoras transitorias e imprevistas en la colocación de los títulos no vayan a afectar la buena marcha de los pagos de la Nación.

De otra parte, con el ánimo de ser lo más claro posible en la definición y uso de los títulos, y en las fuentes para su servicio y amortización, el texto del artículo 4º del proyecto original, queda ahora reorganizado en los artículos 4º al 8º

**Artículo 5º**

La deuda consolidada de la Nación con el Banco de la República valía a septiembre 30 último, \$ 544.981 millones y devenga una tasa de interés del ½%. Su valor presente al infinito se calcularía así:

$VP = (Deuda\ consolidada) (0.05) (1 + 1/i)$ , donde  $i$  es la tasa de descuento, que se estima, para efectos de este ejercicio, en el 20% (meta de inflación a mediano plazo).

Hechos los cálculos, la deuda en valor presente equivaldría a \$ 16.349 millones de hoy.

**Artículo 7º**

La regulación oportuna de la oferta monetaria requiere una gran agilidad. Por ello los Títulos de Tesorería Clase A que se coloquen con ese propósito recibirán autorización a posteriori, por parte de la Contraloría General de la República.

**Artículo 13.**

Se precisa el alcance de la norma propuesta por el Gobierno, limitándola a compensaciones o daciones en pago entre entidades públicas del orden nacional. Por mandato constitucional, tal ordenamiento no puede decretarlo la Nación cuando se trate de entes territoriales, que son dueños exclusivos de sus bienes y rentas.

**Artículo 15.**

La transformación en entidad descentralizada del orden nacional, que ordena el segundo inciso de este artículo, está previsto en los Decretos extraordinarios 3130 y 1050 de 1968, que contienen las normas que regulan estas entidades.

**Artículo 19.**

La posibilidad de que la Nación se deshaga de bienes que no necesita se ha convertido en un verdadero tabú. Tanto este artículo, como el número 18, constituyen un eslabón en el esfuerzo, no sólo por mejorar la eficacia del Estado, sino también por dar la máxima fluidez a la movilidad de los recursos, de manera que su resignación en una economía verdaderamente de mercado sea ágil y expedita.

**Artículo 22.**

El Parágrafo de este artículo se ha incluido para elevar a la categoría de ley una sabia decisión ya tomada por el CONPES. Así se evita cualquier livandad futura que pretenda extender la garantía soberana de la Nación a entidades de derecho privado.

**Artículo 25.**

Se le adicionó una frase a este artículo para que no quede duda del consenso que existe en la Comisión Tercera de la Cámara acerca de la inconveniencia de modificar, por instalamentos, el Estatuto de Contratación Administrativa, y sobre su sentir unánime que los contratos de fiducia no deben servir de excusa para burarlo.

**Artículo 30.**

A este artículo, que corresponde al artículo 26 en el proyecto del Gobierno, se le suprimió parte de la última frase del segundo inciso ("En este último caso, la garantía no afectará el cupo de endeudamiento externo respectivo..."), por considerar que una autorización tan amplia puede prestarse a que se desvirtue la intención que tuvo el Legislador al fijar el tope de endeudamiento externo de la Nación.

Concluido el análisis del Proyecto de ley número 143 Cámara de 1990, "por la cual se autorizan unas operaciones de endeudamiento interno y externo de la Nación; se autorizan operaciones para el saneamiento de obligaciones crediticias entre entidades públicas; se otorga una facultad, y se dictan otras disposiciones", e incluidas en el anexo las modificaciones al texto sometido a la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes, por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, me permito presentar la siguiente proposición:

Dése primer debate a dicho proyecto de ley.  
Muy atentamente, del señor Presidente y de los señores Representantes,

**Rodolfo Segovia Salas.**

Bogotá, D. E., 15 de noviembre de 1990.

**CAMARA DE REPRESENTANTES**

Comisión Tercera Constitucional Permanente.

SECRETARIA GENERAL

Bogotá, D. E., 16 de noviembre de 1990.

En la fecha fue recibida en esta Secretaría en cuarenta (40) folios útiles la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 143 Cámara de 1990, "por la cual se autorizan unas operaciones de endeudamiento interno y externo de la Nación; se autorizan operaciones para el saneamiento de obligaciones crediticias entre entidades públicas; se otorga una facultad, y se dictan otras disposiciones", con su respectivo pliego de modificaciones.

El Secretario General,  
**Luciano Villada Castaño.**

**PLIEGO DE MODIFICACIONES**

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**CAPITULO I**

**Del endeudamiento interno.**

**SECCION PRIMERA**

**Autorización de endeudamiento interno.**

Artículo 1º Ampliase en doscientos cincuenta mil millones de pesos (\$ 250.000.000.000) las autorizaciones concedidas al Gobierno Nacional por el artículo 1º de la Ley 78 de 1989 para contratar o garantizar operaciones de crédito público interno destinadas a financiar programas y proyectos de desarrollo económico y social que defina el CONPES, así como para atender obligaciones que la ley determine a cargo de la Nación o para el reconocimiento y pago de la garantía de ésta a operaciones de crédito público interno.

El Gobierno Nacional podrá afectar el cupo autorizado con la emisión de títulos de deuda pública interna, los que en ningún caso podrán ser colocados en el Banco de la República.

Artículo 2º Las operaciones que se realicen con cargo al monto no comprometido del cupo de endeudamiento autorizado por el artículo 1º de la Ley 78 de 1989, tendrán la destinación prevista en el artículo anterior.

**SECCION SEGUNDA**

**De los Títulos de Ahorro Nacional, TAN, y el reordenamiento de la deuda interna de la Nación.**

Artículo 3º Ampliase las autorizaciones concedidas al Gobierno Nacional por el artículo 2º de la Ley 78 de 1989 y autorizaciones anteriores, para emitir, colocar y mantener en circulación Títulos de Ahorro Nacional, TAN, hasta por setenta y cinco millones de pesos (\$ 75.000.000.000) adicionales a los autorizados, o para emitir Títulos de Tesorería por el mismo monto, con el propósito de atender el servicio de la deuda de los TAN en circulación durante el año 1991.

Además de los requisitos establecidos en la presente ley, la emisión, la determinación de características financieras, colocación, circulación, negociación, garantía y servicio de los TAN que se emitan en desarrollo del presente artículo, se sujetarán a las reglas establecidas para los mismos fines en la Ley 34 de 1984, el inciso segundo del artículo 23 de la Ley 55 de 1985 y el artículo 3º de la Ley 78 de 1989.

Artículo 4º Autorízase al Gobierno Nacional para emitir, colocar y mantener en circulación "Títulos de Tesorería" que serán utilizados por el Gobierno para financiar sus necesidades presupuestales, reemplazar a su vencimiento los Títulos de Ahorro Nacional y los Títulos de Participación, creados con base en las Resoluciones 28 y 66 de 1986 y 50 de 1990 de la Junta Monetaria. Así mismo, utilizará estos títulos para operaciones temporales de Tesorería, en sustitución de los cupos de crédito de Tesorería de la Nación en el Banco de la República, que quedan suspendidos.

Parágrafo. La Nación podrá recibir anticipos de fondos con cargo a la entrega para su colocación de Títulos de Tesorería Clase B, en los términos del contrato de administración fiduciaria que celebren las partes.

Si por cualquier razón los títulos materia de la entrega no se colocan en el mercado, los anticipos de fondos deberán ser reintegrados por la Nación en un plazo no mayor a 60 días.

Artículo 5º Autorízase al Gobierno Nacional para reestructurar, consolidar y sustituir la totalidad de la deuda pública interna de la Nación con el Banco de la República, en los términos y oportunidad que convengan las partes. En este caso se sustituirá la deuda por Títulos de Tesorería.

Artículo 6º Los Títulos de Tesorería tendrán las siguientes características:

a) Serán títulos de deuda pública interna libremente negociables;

b) Serán de dos clases: Los de la Clase A que sustituirán a los Títulos de Ahorro Nacional, TAN, y a la deuda contraída en Operaciones de Mercado Abierto, OMAS, (Títulos de Participación); y que podrán ser utilizados para sustituir la deuda interna de la Nación con el Banco de la República en los términos del artículo anterior. Los de la Clase B, que se emitirán para efectuar operaciones temporales de Tesorería del Gobierno Nacional.

c) Los Títulos de Tesorería contarán con la garantía solidaria del Banco de la República y serán administrados mediante contrato por esta entidad en nombre y por cuenta del Gobierno Nacional mediante contrato;

d) Las condiciones financieras de los títulos serán determinadas por la Junta Monetaria.

Artículo 7º El Banco de la República, como ejecutor de la política monetaria, podrá utilizar los Títulos de Tesorería para regular la oferta monetaria. Para el efecto, la Junta Monetaria podrá autorizar la emisión y colocación de nuevos Títulos de Tesorería de la Clase A con sujeción a las metas monetarias, cuando las necesidades de la política monetaria lo exijan, determinando los montos de emisión, así como las condiciones y características financieras de los títulos.

La emisión y colocación de estos nuevos títulos se sujetarán únicamente a los siguientes requisitos:

a) Autorización previa de la Junta Monetaria, la cual determinará los montos, condiciones de la emisión y características financieras de los títulos;

**Cuadro número 1**  
**SALDOS DE LA DEUDA INTERNA DE LA NACION A SEPTIEMBRE 30 DE 1990 Y PROYECCION DE 1990 A 1995**  
(Millones de pesos)

CONCEPTO	SALDOS AL FINAL DE CADA AÑO						
	A septiembre 30 de 1990	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>II) Operaciones en el Banco de la República (I+II)</b>	544.981.7	540.102.5	495.224.0	473.962.6	451.604.5	428.190.3	407.862.7
<b>i) Directas</b>	541.204.5	536.325.3	495.201.8	473.947.8	451.597.1	428.190.3	407.862.7
Préstamos pérdida C.E.C. 1985	10.420.9	10.420.9	7.815.7	5.210.5	2.605.3		
Préstamos pérdida C.E.C. 1986	2.047.8	2.047.8	1.535.9	1.024.0	512.1		
Consolidación y Refinanciación Deuda Interna Ley 55 de 1985	212.318.0	208.409.5	200.563.1	192.677.5	184.752.4	176.787.4	168.782.6
Crédito Ley 55 de 1985 \$ 45.000.0 millones	42.500.1	41.666.8	40.000.0	38.333.2	36.666.4	34.999.4	33.332.6
Cupos Ley 7ª de 1986 \$ 70.000.0 millones	68.705.0	67.408.7	64.216.1	61.023.5	57.830.9	54.638.1	51.445.5
Cupo Ley 43 de 1987, artículo 1º, \$ 55.000.0 millones	55.000.0	55.000.0	52.963.0	50.926.0	48.889.0	46.851.8	44.814.8
Cupo Ley 43 de 1987, artículo 2º, \$ 53.000.0 millones	53.954.0	53.954.0	52.954.9	50.956.7	48.958.5	46.960.1	44.961.9
Nacionalización Granfinanciera	5.399.2	5.299.8	5.100.3	4.899.8	4.698.3	4.495.6	4.292.0
Asunción deudas PRISA 1987 \$ 248.4 millones	223.6	211.4	199.0	186.6	174.2	161.6	149.2
Asunción deudas PRISA 1988 \$ 527.1 millones	474.3	474.3	447.9	421.5	395.2	368.7	342.4
Asunción deudas PRISA 1989 \$ 678.1 millones	644.2	644.2	610.3	576.4	542.5	508.4	474.5
Capital Garantía Granfinanciera \$ 17.516.6 millones	9.010.4	9.010.4	8.559.9	7.896.8	7.021.1	6.145.2	5.269.6
PRONTA Capital Garantía \$ 4.526.9 millones	4.526.9	4.526.9	4.300.6	4.074.3	3.848.0	3.621.5	3.395.2
Garantía TAN \$ 26.260.4 millones	26.260.4	26.260.4					
FOGASIN. Asunción deudas	39.773.5	39.773.5	39.773.5	39.773.5	39.037.0	37.563.8	36.090.8
FINDETER. Aporte de capital	5.788.9	5.788.9	5.788.9	5.788.9	5.681.7	5.467.1	5.252.7
Fondos Ganaderos	4.549.7	4.549.7	4.549.7	4.549.7	4.549.7	4.380.9	4.212.3
Fondo Financiero Agropecuario	4.157.3	878.1					
Capitalización Finagro. (Boños de Prenda)			5.823.0	5.628.9	5.434.8	5.240.7	5.046.6
<b>ii) Indirectas</b>	3.777.2	3.777.2	22.2	14.8	7.4	0.0	0.0
Fondo de Inversiones Públicas	3.747.6	3.747.6					
Fondo de Estabilización	29.6	29.6	22.2	14.8	7.4		
<b>III) Otros: Bonos Saneamiento Fiscal</b>			94.905.0	229.670.1	367.472.2	546.614.8	650.471.7
<b>TOTAL (I+II+III)</b>	<b>1.026.162.9</b>	<b>1.207.189.1</b>	<b>1.368.333.2</b>	<b>1.494.724.4</b>	<b>1.586.554.1</b>	<b>1.689.975.3</b>	<b>1.689.588.4</b>

NOTA: Se consideran las nuevas operaciones sobre emisiones de bonos agrarios, capitalización Caja Agraria y Bonos Especiales de Saneamiento Fiscal previstas en el Proyecto de ley de endeudamiento.  
FUENTE: Saldo a septiembre 30 de 1990 y proyección servicio deuda interna de la Nación 1991-1995. Sección Fiduciaria - JMH - AAA - MHA. Noviembre 8 de 1990.

**Cuadro número 2**  
**PROYECCIONES DE LA BALANZA DE PAGOS**  
(Millones de dólares)

	1988	1989p	1990e	1991e	1992e	1993e	1994e
<b>1. Exportaciones bienes</b>	5.341	6.036	7.335	7.713	8.669	9.560	10.217
— Café	1.621	1.453	1.574	1.587	1.703	1.785	1.792
— Hidrocarburos	985	1.376	2.115	1.975	2.139	2.134	1.980
— Carbón	305	494	562	634	690	834	972
— Oro	413	366	414	435	468	493	520
— Niquel	161	220	160	120	115	120	130
— Otros	1.856	2.127	2.510	2.962	3.554	4.194	4.823
<b>2. Importaciones bienes</b>	4.515	4.696	4.836	5.417	6.229	7.164	8.023
<b>3. Balanza comercial (1-2)</b>	826	1.340	2.499	2.296	2.440	2.396	2.194
<b>4. Servicio neto</b>	-2.145	-2.461	-2.665	-2.850	-3.050	-3.120	-3.209
(Interés deuda externa)	1.415	1.473	1.623	1.696	1.748	1.790	1.839
<b>5. Transferencias neto</b>	965	1.090	800	750	750	800	800
<b>6. Cuenta corriente (3+4+5)</b>	-354	-31	634	196	140	76	-206

FUENTE: La Nota Económica.

**Cuadro número 3**  
**PROYECCIONES DE MEDIANO PLAZO DE LA DEUDA EXTERNA COLOMBIANA**  
(Millones de dólares)

ESCENARIO I	PROYECCIONES									
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>I. Saldos a final de período</b>	14.063	14.987	15.663	16.434	16.249	15.365	17.049	17.653	18.189	18.464
1. Mediano y largo plazo	11.008	13.377	13.997	14.458	14.357	14.449	15.031	15.540	15.961	16.096
a) Sector Público	9.432	11.754	12.425	12.873	13.060	13.180	13.768	14.369	14.861	15.035
b) Sector Privado	1.576	1.623	1.572	1.585	1.297	1.269	1.263	1.171	1.100	1.061
2. Corto plazo	3.055	1.610	1.666	1.976	1.892	916	2.018	2.113	2.228	2.368
a) Sector Público	1.216	228	105	188	236	290	236	236	236	236
b) Sector Privado	444	523	664	657	534	516	566	597	634	679
c) Sistema Financiero	1.395	859	897	113	1.122	110	1.216	1.280	1.358	1.453
<b>II. Movimiento</b>	2.701	2.381	2.744	4.420	4.337	4.282	4.576	4.309	4.262	4.147
1. Desembolsos	2.033	3.002	1.282	2.399	2.264	2.175	2.528	2.362	2.284	2.071
a) Sector Público	1.794	2.807	1.202	2.247	2.109	1.987	2.403	2.313	2.230	2.012
b) Sector Privado	239	195	80	152	155	188	125	49	54	59
2. Amortizaciones	750	1.084	1.385	1.734	2.157	2.083	1.946	1.852	1.863	1.936
a) Sector Público	654	936	1.255	1.637	1.716	1.867	1.815	1.711	1.738	1.838
b) Sector Privado	96	148	130	97	441	216	131	141	125	98
3. Flujos de corto plazo	(82)	(1.705)	77	287	(84)	24	102	95	115	140
a) Sector Público	163	(1.248)	(101)	83	48	25	(25)			
b) Sector Privado	5	79	140	(7)	(123)	(18)	50	31	37	45
c) Sistema Financiero	(250)	(536)	38	211	(9)	29	(29)	64	78	95
d) Banco de la República										

FUENTE: Banco de la República.

Cuadro número 4  
INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO  
(Millones de dólares)

ESCENARIO 1						PROYECCIONES				
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>I. Flujos netos de financiación</b>	1.201	213	(26)	952	23	87	713	604	536	275
1. Sector Público	1.303	623	(154)	693	441	145	563	601	492	174
a) Mediano Plazo	1.140	1.871	(53)	610	393	120	588	601	492	174
b) Corto Plazo	163	(1.248)	(101)	83	48	25	(25)	0	0	0
2. Sector Privado	(102)	(410)	128	259	(418)	(58)	150	3	44	101
a) Mediano Plazo	143	47	(50)	55	(286)	(28)	(6)	(92)	(71)	(39)
b) Corto Plazo	5	79	140	(7)	(123)	(18)	50	51	37	45
c) Sistema Financiero	(250)	(536)	38	211	(9)	(12)	106	64	78	95
<b>II. Transferencias netas totales</b>	(13)	(1.033)	(1.326)	(413)	(1.528)	(1.350)	(761)	(929)	(1.051)	(1.350)
1. Sector Público	426	(346)	(1.268)	(466)	(770)	(1.090)	(705)	(718)	(877)	(1.226)
2. Sector Privado	(439)	(687)	(58)	53	(758)	(260)	(56)	(211)	(174)	(124)
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
<b>III. Deuda/PIB</b>	43.6	42.9	43.2	43.3	39.2	36.5	35.3	33.7	31.8	29.4
<b>IV. Servicio deuda/exportaciones</b>										
A. Deuda total		42.8	53.4	58.1	61.5	53.6	48.8	43.3	39.4	37.7
1. Intereses/exportaciones		22.9	27.0	25.6	25.7	21.9	21.0	19.6	18.1	17.2
2. Amortización/exportaciones		19.9	26.4	32.5	35.8	31.7	27.8	23.7	21.3	20.5
B. Deuda pública		35.1	45.1	52.3	48.6	47.2	44.0	38.8	35.5	34.2
C. Deuda pública		7.8	6.0	5.7	13.0	6.4	4.8	4.5	3.9	3.4

FUENTE: Banco de la República.

Cuadro número 5

DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO (1):  
CONDICIONES FINANCIERAS DE LOS NUEVOS  
PRESTAMOS CONTRATADOS

	MONTO CONTRATO (Millones de dólares)	PERIODO PROMEDIO DE GRACIA (Años)	PERIODO PROMEDIO DE AMORTIZACION (Años)	TASA PROMEDIO DE INTERES (Nominal)
1970	412	5.0	22.0	5.5
1971	395	5.1	22.0	5.6
1972	336	5.7	22.5	5.6
1973	551	4.7	18.7	7.8
1974	218	5.1	16.7	7.4
1975	383	4.1	15.2	7.5
1976	525	4.3	16.1	5.9
1977	526	3.9	15.7	5.9
1978	786	3.7	14.3	7.9
1979	1.377	4.6	13.0	9.5
1980	1.579	4.0	13.4	12.2
1981	1.667	4.6	12.9	12.1
1982	2.365	4.2	14.0	10.5
1983	1.458	3.5	14.7	10.7
1984	2.736	4.3	13.8	9.2
1985	2.319	3.3	11.6	8.9
1986	1.699	3.3	13.3	8.0
1987	838	3.3	12.0	8.0
1988	2.420	4.4	12.8	7.9
1989	2.874	5.2	13.3	9.2
1990 Junio	354	3.5	14.2	8.0

(1) Tasas y plazos, promedios ponderados por los montos originales de contratación.

FUENTE: Banco de la República.

Cuadro número 6

DESEMBOLSOS Y AMORTIZACIONES SEGUN FUENTES  
(Millones de dólares)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>I. Desembolsos</b>	2.248	2.109	1.987	2.404	2.312	2.230	2.012
Multilateral	724	620	543	931	948	1.002	914
BIRF	485	362	269	581	596	615	561
BID	239	258	274	350	352	387	353
Bilateral	190	296	251	591	572	466	514
Banca comercial	1.149	794	861	650	490	420	340
Proveedores	185	214	332	232	302	342	244
Bonos		185					
<b>II. Amortizaciones totales (1+2)</b>	1.638	1.715	1.867	1.815	1.711	1.740	1.838
Multilateral	414	426	578	602	651	701	779
BIRF	339	332	435	445	493	489	515
BID	69	88	137	152	155	209	261
Otros	6	6	6	5	3	3	3
Bilateral	164	243	240	253	246	297	368
Banca comercial	910	917	898	783	576	491	303
Con seguro			100	96	81	64	53
Sin seguro			798	687	495	427	250
Proveedores	150	123	146	159	154	119	99
Bonos		6	4	18	18	18	4
"Keystone"							53
Otros							31
<b>2. Amortizaciones nuevos préstamos</b>					66	149	367
	Condiciones financieras						
	Gracia	Total	Amort.				
BIRF	4.0	17.0	13.0				21
BID	4.0	17.0	13.0				21
Bilateral	3.0	10.0	7.0			36	120
Banca Cial.	4.0	8.0	4.0				32
Proveedores	2.0	7.0	5.0			66	113
Bonos	5.0	8.0	3.0				173

FUENTE: Banco de la República.

Cuadro número 7

DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO: SALDOS VIGENTES SEGUN PRESTAMISTAS

(Millones de dólares)

	ORGANISMOS INTERNACIONALES				AGENCIAS Y GOBIERNOS EXTRANJEROS						Bancos comerciales* y otras Inst. F/cieras.	Proveedores	Otros (3)	TOTAL
	BIRF	BID	Otros (1)	Subtotal	AID	KFW	Eximbank (EEUU)	Eximbank (Japón)	Otras (2)	Subtotal				
1970	354	94	19	467	518	8	54	2	85	667	99	125	21	1.319
1971	391	120	19	530	572	10	56	2	90	730	67	129	16	1.472
1972	453	141	21	615	615	23	55	2	97	792	163	141	15	1.726
1973	505	174	23	702	688	38	50	2	99	877	232	154	57	2.022
1974	562	214	23	799	723	39	44	2	107	914	287	166	54	2.220
1975	634	233	23	890	737	41	44	1	116	939	399	190	52	2.470
1976	672	247	25	944	744	46	42	1	110	943	408	216	51	2.562
1977	716	279	31	1.026	737	47	37	1	118	940	533	232	48	2.779
1978	751	323	34	1.108	746	61	31	1	153	992	523	228	45	2.896
1979	839	355	34	1.228	736	60	25	1	189	1.011	965	218	34	3.456
1980	990	404	33	1.427	722	135	28	0	174	1.059	1.446	216	31	4.179
1981	1.164	471	34	1.669	702	115	24	23	195	1.059	2.202	209	29	5.168
1982	1.347	546	60	1.953	681	129	65	111	191	1.177	2.671	254	23	6.078
1983	1.511	654	52	2.217	662	109	193	179	257	1.400	3.063	258	20	6.958
1984	1.818	768	47	2.633	640	87	338	176	288	1.529	3.467	444	17	8.090
1985	2.235	1.010	43	3.288	619	156	476	277	435	1.963	3.608	556	17	9.432
1986	2.549	1.299	39	3.887	597	214	565	428	553	2.357	4.865	599	46	11.754
1987	2.694	1.660	36	4.390	570	267	536	489	667	2.529	4.716	685	105	12.425
1988	2.949	1.703	32	4.684	549	281	533	561	697	2.621	4.791	673	104	12.873
1989	3.034	1.839	29	4.902	523	266	492	406	855	2.542	4.603	737	276	13.060
1990 Junio	3.009	1.932	26	4.967	512	345	474	353	946	2.630	4.641	798	274	13.310

(1) Incluye: Asociación Internacional de Fomento, AIF; Corporación Andina de Fomento, CAF, y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA.

(2) Comprende principalmente, Banco Exterior de España, Export Development Corporation del Canada, Fondo de Cooperación Económica de Ultramar, etc.

(3) Corresponde a bonos de deuda pública.

FUENTE: Banco de la República.

Cuadro número 8.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION  
PROGRAMA DE CREDITO PUBLICO EXTERNO  
CONTRATACIONES ANUALES 1990-1994

US\$ millones.

PROYECTO	Prestatario	Sector	Monto Contratado	PROYECTO	Prestatario	Sector	Monto Contratado
** BID							
* 91				* 93			
Cuenca del río Bogotá	CAR	AGR	35.0	Bogotá V	EAAB	AC	354.5
Desarrollo municipal-PDT	Gob. Nal.	DRU	71.0	Distritos fase IV	HIMAT	AGR	100.0
Desarrollo científico	Gob. Nal.	ED	40.0	Nueva contratación	Gob. Nal.	PG	115.5
Racionalización Gestión Pub.	Gob. Nal.	ELE	75.0	Integración salud II	Gob. Nal.	SAL	30.0
Microempresas II	B. Rep-I	IND	14.0	*Subtotal*			600.0
Racionalización Gestión Pub.	Gob. Nal.	PG	125.0	* 94			
Racionalización Gestión Pub.	Gob. Nal.	PG	100.0	Acueducto y Alcantarillado	A-EPM	AC	73.0
Mejoram. salud e infra. física	Gob. Nal.	SAL	40.0	Nueva contratación	Gob. Nal.	PG	427.0
*Subtotal*			500.0	*Subtotal*			500.0
* 92				**Subtotal**			2.600.0
Plan Intra Comercial	Gob. Nal.	AGR	80.0	** GOB			
Plan Acción Forestal-PAFC	Gob. Nal.	AGR	50.0	* 91			
Sectorial eléctrico	EL-FEN	ELE	174.0	Bogotá IV	EAAB	AC	67.0
Vías Rehabil. C/cio. Exterior	Gob. Nal.	TR	520.0	Equipamiento PNR	Gob. Nal.	AC	11.3
*Subtotal*			824.0	Caños y Canales de Cartagena	Gob. Nal.	DRU	6.3
* 93				Dotación Educación Secundaria	Gob. Nal.	ED	21.0
Bogotá 450 años	Bogotá D. E.	DRU	50.0	Urrá	EL-Corelca	ELE	66.2
Placop	Gob. Nal.	DRU	50.0	Plan de Inversiones	Ecopetrol	MIN	15.0
Investigación-Doctorados	Gob. Nal.	ED	30.0	Mantenimiento Plan Cáncer	Gob. Nal.	SAL	5.0
Nueva contratación	Gob. Nal.	PG	250.0	Centro hospitalario nacional	Gob. Nal.	SAL	18.0
Sistema Espacio Aéreo Nal.	DAAC-Fan	TR	20.0	Ferrocarriles	FFNN	TR	160.2
*Subtotal*			400.0	*Subtotal*			370.0
* 94				* 92			
Plan Nal. Des. Pesca	Gob. Nal.	AGR	50.0	Agroindustria	Gob. Nal.	AGR	36.0
Nueva contratación	Gob. Nal.	PG	223.0	Nechí, S. Jacinto, Chicamocha	HIMAT	AGR	76.8
Materno Infantil ICBF	ICBF	SAL	27.0	Nueva contratación	Gob. Nal.	PG	3.0
*Subtotal*			300.0	Obras civiles FNH	Gob. Nal.	SAL	4.2
**Subtotal**			2.024.0	Centro hospitalario nacional	Gob. Nal.	SAL	60.0
** BIRF				*Subtotal*			180.0
* 91				* 93			
Diversificación cafetera	Fedecafé	AGR	50.0	Defensa y Seguridad 93-94	Gob. Nal.	DEF	80.0
Desarrollo municipal-PDT	Gob. Nal.	DRU	77.0	Urrá	EL-Corelca	ELE	46.5
Racionalización Gestión Pub.	Gob. Nal.	ELE	75.0	Nueva financiación	EL-Varlas	ELE	38.5
Reestructuración IFI	IFI	IND	100.0	Nueva contratación	Gob. Nal.	PG	75.0
Racionalización Gestión Pub.	Gob. Nal.	PG	125.0	*Subtotal*			190.0
Racionalización Gestión Pub.	Gob. Nal.	PG	100.0	* 94			
Transporte urbano de Bogotá	Bogotá D. E.	TR	57.0	Plan de Inversiones	Ecopetrol	MIN	200.0
Carreteras nacionales III	FNV	TR	266.0	*Subtotal*			200.0
*Subtotal*			850.0	**Subtotal**			940.0
* 92				FUENTE: Dirección de Crédito Público.			
Plan Acc. Forestal Col.-PAFC	Gob. Nal.	AGR	50.0				
Transferencia tecnológica	Gob. Nal.	AGR	70.0				
Sectorial agrícola	Gob. Nal.	AGR	100.0				
Sectorial eléctrico	EL-FEN	ELE	250.0				
Reestructuración industrial	B. Rep-I	IND	150.0				
Nueva contratación	Gob. Nal.	PG	30.0				
*Subtotal*			650.0				

Cuadro número 9.

FONDO DE MONEDAS EXTRANJERAS  
SALDO DE DEUDA DE LAS ENTIDADES

(US\$ millones).	
Sector eléctrico	Saldo
Betania	108.726
CVC	30.485
Corelca	92.182
EEEE	116.826
Electroboívar	0.485
Electrosanandrés	2.670
ICEL	121.585
ISA	301.908
EPM Medellín	1.077
Total sector eléctrico	775.944
Otros sectores	
Acueducto Meta-Bucaramanga	1.857
Carbocol	0.000
Cavacinales	1.153
Cerrmatoso	10.250
Colciencias	0.139
Departamento Tolima	0.005
Departamento Valle	0.000
Departamento Choqué	0.494
EAAB	4.471
EDTU	18.204
EPM Barranquilla	0.094
EPM Cali	1.395
EPM Cartagena	0.180
EPM Cúcuta	5.850
EPM Manizales	0.320
EPM Palmira	1.512
ETMVA	15.328
FAN	0.659
FFNN	78.506
Fonade	0.000
Fondo MEN	0.029
Fondo Vial	0.004
HIMAT	0.067
ICA	3.021
ICT	1.544
IDU	34.164
ICFES	0.007
Incora	19.669
Inderena	1.064
Insfopal	28.263
Mineducación	0.377
Munimedellín	0.753
Puertos de Colombia	0.000
UIS	1.074
Uniantioquia	1.675
Unival	0.909
Univalle	2.468
Zona Franca Cartagena	8.444
Total otros sectores	243.949
Total	1.019.893

Fuente: Dirección de Crédito Público.

b) Solicitud del Ministro de Hacienda y Crédito Público dirigida al Banco de la República para que éste, en nombre y por cuenta del Gobierno Nacional, emita y coloque en el mercado los títulos, en los términos y condiciones autorizados por la Junta Monetaria;

c) Una vez se haya efectuado la colocación de los títulos, el Ministerio de Hacienda -Dirección General de Crédito Público, informará a la Contraloría General de la República del monto y características de la emisión y colocación, y con base en este informe se procederá a la contabilización en el Libro de la Deuda Pública.

Artículo 8º Los rendimientos que devenguen los Títulos de Tesorería de la Clase A serán egresos de la Cuenta Especial de Cambios y si estos recursos fueran insuficientes se atenderán con cargo al Presupuesto Nacional.

La redención de los Títulos de Tesorería de la Clase A se atenderá con los recursos que hayan sido captados a través de la colocación de los mismos, y si éstos fuesen insuficientes deberán ser atendidos con cargo al Presupuesto Nacional. La redención de los Títulos de Tesorería de la Clase B se atenderá, en todo caso, con cargo al Presupuesto Nacional.

Parágrafo. El Gobierno Nacional estará en la obligación de incluir las apropiaciones presupuestales requeridas, conforme a lo dispuesto en este artículo, en el Presupuesto General de la Nación de la respectiva vigencia fiscal.

SECCION TERCERA

De los Bonos Especiales de Saneamiento Fiscal.

Artículo 9º El Gobierno Nacional queda autorizado para emitir "Bonos Especiales de Saneamiento Fiscal" hasta por quinientos millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 500.000.000), o su equivalente en otras monedas.

Salvo lo que al efecto se establezca en otras leyes con respecto a los títulos de deuda pública de que trata este artículo, se deberá observar el siguiente trámite para su emisión:

a) Concepto de la Junta Monetaria sobre las características de la emisión y las condiciones financieras y de colocación de los títulos;

b) Concepto de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, el cual deberá emitirse dentro de los

treinta días calendario siguientes a la fecha para la cual haya sido citada por escrito para tal efecto, por el Director General de Crédito Público;

c) Decreto que autorice la emisión y fije sus características y condiciones financieras de colocación.

CAPITULO II

Autorización de endeudamiento externo.

Artículo 10. Ampliarse en seis mil cuatrocientos millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 6.400.000.000) o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones concedidas al Gobierno Nacional por el artículo 10 de la Ley 78 de 1989 y autorizaciones anteriores, para contratar y garantizar operaciones de crédito externo, destinadas a financiar los programas y proyectos de desarrollo económico y social que defina el CONPES, así como para el reconocimiento y pago de la garantía de la Nación a operaciones de crédito público externo.

Parágrafo. Los recursos provenientes de la autorización de que trata este artículo, no podrán monetizarse para financiar gastos de funcionamiento. Se exceptúa el caso del pago de gastos que, en el mediano y largo plazo, redunden en un ahorro comprobado del gasto de funcionamiento del sector público.

Artículo 11. Autorízase al Gobierno Nacional para que emita o garantice títulos de deuda pública externa, con cargo al cupo de que trata el artículo anterior, observando el trámite señalado por el artículo décimo primero de la Ley 78 de 1989 y las normas que lo modifiquen o adicionen.

Artículo 12. El pago del principal, intereses, comisiones y demás gastos originados en operaciones de crédito externo estarán exentos de toda clase de impuestos, tasas, contribuciones o gravámenes de carácter nacional.

CAPITULO III

Del saneamiento de obligaciones crediticias del sector público.

Artículo 13. Con el fin de proveer el saneamiento económico y financiero de las entidades públicas, el Gobierno Nacional podrá ordenar que se efectúen compensaciones o daciones en pago para satisfacer obligaciones crediticias entre entidades públicas del orden nacional.

Artículo 14. Cuando el Gobierno Nacional lo autorice, se podrán capitalizar acreencias entre entidades públicas, para lo cual quedan autorizadas por virtud de esta ley. Dicha operación se efectuará por el valor comercial que se determine o por el valor nominal de las acreencias. En ambos casos, se extinguirá la garantía de la Nación si ésta existiera y se computará el aporte como capital suscrito y pagado.

Artículo 15. La Nación podrá capitalizar entidades públicas hasta por el monto total de las acreencias a su favor, cuando el monto de las obligaciones crediticias de la entidad con la Nación exceda el total de su patrimonio neto, excluido el superávit por valorización o cuando las exigibilidades cuya mora sea superior a noventa (90) superen el diez por ciento (10%) del mencionado patrimonio.

Una vez quede en firme la resolución ejecutiva que ordene la capitalización, la entidad procederá a su transformación en entidad descentralizada del orden nacional y el Gobierno Nacional adquirirá el derecho de veto en el órgano directivo de la entidad respectiva.

Artículo 16. El Gobierno Nacional podrá disponer que:

a) Las entidades objeto de las operaciones autorizadas por el presente Capítulo, y

b) Las entidades públicas deudoras de la Nación o cuyas obligaciones estén garantizadas por ésta, que tengan obligaciones crediticias vencidas por más de sesenta (60) días calendario, presenten ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General de Crédito Público, dentro de los ciento veinte (120) días calendario siguientes al retardo, un programa de recuperación tendiente a lograr el pago de sus obligaciones y el adecuado manejo y administración de sus rentas, caudales públicos y demás recursos. Los programas, que serán aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público comprenderán además el alcance y modalidad de los correctivos necesarios para el saneamiento.

Cuando la entidad incumpla el programa de recuperación, o cuando se haga efectiva la garantía de la Nación, el Gobierno Nacional podrá tomar posesión de los bienes, haberes y administración, para el solo efecto de asegurar la debida prestación del servicio a ellas encomendado por la ley, y durante el tiempo que fuere menester para su adecuado reordenamiento.

Artículo 17. Cuando entidades públicas u organismos administrativos del orden nacional presenten pérdidas acumuladas que excedan el cincuenta por ciento (50%) del patrimonio neto, excluido el superávit por valorización, o cuando se prevea razonablemente, a juicio del Gobierno Nacional, que la entidad no podrá cumplir con el pago de sus obligaciones, la Nación podrá disponer el reordenamiento, la fusión o la liquidación del respectivo ente público.

Para este efecto, la Nación podrá ordenar la compensación de cuentas, capitalizaciones, daciones en pago o celebración de acuerdos de pago entre entidades públicas del orden nacional a fin de sanear las obligaciones a cargo de dichas entidades.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio del régimen concordatario contem-

plado en el Decreto 350 de 1989 o las normas que lo modifiquen o adicionen.

Artículo 18. Cuando el Gobierno Nacional así lo determine, los tenedores de los instrumentos de deuda interna de la Nación o de otras entidades públicas podrán optar libremente por descontarlos por su valor presente en canje de acciones o partes sociales de empresas estatales.

Artículo 19. Autorízase al Gobierno Nacional para enajenar bienes de propiedad de la Nación que no sean necesarios o adecuados para la prestación del servicio público a su cargo y para destinar su producto a la financiación de programas de reducción de gastos de funcionamiento, amortización de obligaciones de deuda pública interna y para realizar inversiones.

El avalúo de los bienes objeto de la operación de que trata el presente artículo, se determinará según el procedimiento que se defina conforme a lo previsto en el artículo 25 de la presente ley.

CAPITULO IV

Disposiciones generales.

Artículo 20. Las autorizaciones de endeudamiento otorgadas por los artículos 1º y 10 de la presente ley, se entenderán agotadas una vez utilizadas. Sin embargo, los montos contratados que fueren cancelados por no utilización, incrementarán en igual cuantía la disponibilidad del cupo legal afectado, y para su nueva utilización se someterán a lo dispuesto en la presente ley y en el Decreto extraordinario 222 de 1983 y las normas que lo modifiquen o adicionen. El cupo de endeudamiento no se afectará cuando la operación implique cambio o sustitución de deuda del mismo deudor o garantizada por éste.

Artículo 21. Las operaciones de crédito público que celebre o garantice la Nación en desarrollo de los artículos 1º y 10 de la presente ley requerirán para su celebración, validez y perfeccionamiento, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto extraordinario 222 de 1983 y las normas que lo modifiquen o adicionen.

Tratándose de operaciones de crédito público que garantice la Nación, además del trámite previsto en el inciso anterior, se requerirá el concepto previo de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público. La Comisión deberá rendir su concepto dentro de los treinta días calendario siguientes a la fecha para la cual haya sido citada por escrito para tal efecto por el Director General de Crédito Público, y con anterioridad al concepto del CONPES.

Artículo 22. En todos los casos en que la Nación otorgue su garantía a entidades públicas para la contratación de empréstitos, el prestatario respectivo deberá contragarantizar la operación, previo el concepto favorable del CONPES.

Parágrafo. La Nación no podrá extender la garantía a obligaciones de crédito que contraigan entidades de derecho privado.

Artículo 23. Los cupos autorizados por la presente ley no podrán ser utilizados por el Gobierno Nacional para extender la garantía de la Nación a operaciones ya contratadas, si originalmente fueron contraídas sin garantía de la Nación.

Artículo 24. El Gobierno Nacional informará cada seis (6) meses al Congreso Nacional, por intermedio de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, sobre la utilización de las autorizaciones conferidas por la presente ley.

Artículo 25. Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar contratos de fideicomiso para la ejecución de las autorizaciones previstas en el Capítulo III de la presente ley y el manejo de los fondos que se creen con base en el artículo 31. En estos casos el fideicomisario deberá sujetarse en la ejecución del contrato a los trámites legales previstos en el estatuto contractual que regule al fideicomitente.

Artículo 26. La Nación, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, podrá administrar directamente los títulos de deuda pública que emita, o celebrar con entidades nacionales o extranjeras, contratos para la agencia, emisión, edición, colocación, garantía, fideicomiso y servicio de los respectivos títulos.

Artículo 27. Los contratos que celebre el Gobierno Nacional en desarrollo de los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 25, 26 y 31, sólo requerirán para su validez y perfeccionamiento de la firma de las partes y su publicación en el "Diario Oficial", requisito que se entiende cumplido con la orden impartida por el Director General de Crédito Público. No obstante, los contratos de agencia con organismos internacionales, además de lo aquí previsto, deberán observar lo que prevea el decreto que ordene la gestión del crédito.

Artículo 28. El artículo 22 de la Ley 78 de 1989, quedará así:

"La modificación del plazo y las condiciones financieras de los contratos de préstamo o asimilados que se encuentren en ejecución, requerirán de la aprobación de la Dirección General de Crédito Público. Para el efecto, la entidad prestataria deberá presentar una solicitud motivada, acompañada de la autorización correspondiente, y el contrato modificadorio deberá celebrarse con base en la minuta aprobada por esa Dirección. Cualquier adición al monto contratado, deberá someterse al trámite previsto para la contratación de nuevos créditos".

Artículo 29. Los contratos que hayan de pagarse con recursos de crédito sólo podrán celebrarse antes del perfeccionamiento del contrato de empréstito, previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Direcciones Generales de Crédito Público y

del Presupuesto, y siempre y cuando el pago se subordine a la disponibilidad de los recursos provenientes del empréstito.

Artículo 30. Son títulos de deuda pública los emitidos por la Nación, departamentos, intendencias, comisarías, municipios, distritos especiales, asociaciones de municipios, áreas metropolitanas y las respectivas entidades descentralizadas, exceptuados los de las sociedades de economía mixta en cuyo capital la participación del Estado sea inferior al noventa por ciento (90%).

Los títulos valores que, dentro del giro ordinario de sus negocios, emitan las entidades públicas organizadas como instituciones financieras o autorizadas para operar como tales, no se consideran títulos de deuda pública, ni podrán contar con la garantía de la Nación. Sin embargo, cuando la emisión corresponda a títulos de mediano y largo plazo para ser colocados en el exterior, éstos podrán contar con la garantía de la Nación, siempre y cuando que la emisión se ordene por cuenta del Gobierno Nacional.

Artículo 31. Otórganse facultades extraordinarias al Presidente de la República, en los términos del artículo 76, numeral 12, de la Constitución Política por el término de seis meses, contados a partir de la publicación de la presente ley para que cree y regule fondos como un sistema de manejo de cuentas de la Nación, sin personería jurídica, con el propósito exclusivo de disponer de los excedentes transitorios generados por incrementos imprevistos en el precio de las exportaciones de entidades públicas del orden nacional y los rendimientos que generen sus inversiones.

Previo concepto favorable del CONPES, el Gobierno Nacional definirá qué entidades serán objeto de la medida, la oportunidad y el procedimiento para el cálculo de dichos excedentes transitorios y la destinación de los recursos en el Presupuesto General de la Nación.

Los ingresos que se determinen con base en lo previsto en este artículo, deberán incorporarse en el Presupuesto General de la Nación como recursos de capital del Gobierno Central y su manejo deberá observar, en todos los casos, el trámite presupuestal que señale la ley.

Los recursos de los fondos se mantendrán e invertirán en moneda extranjera. La Junta Monetaria concebirá en qué casos podrán monetizarse dichos recursos.

Parágrafo. Exceptúase de lo previsto en este artículo al Fondo Nacional del Café, el cual se regulará por lo establecido en el contrato vigente celebrado con el Gobierno Nacional y lo que determine la ley.

Artículo 32. Se adiciona el artículo 1º de la Ley 25 de 1990 así: "Realizar operaciones fiduciarias en los casos en que se estimen convenientes para el saneamiento del sector energético".

Artículo 33. El segundo inciso del artículo 3º de la Ley 25 de 1990, quedará así:

"Podrán obtener préstamos de la Financiera Eléctrica Nacional, FEN, las entidades del sector energético que satisfagan los requisitos que establezca el reglamento de crédito que adopte la Junta Directiva, en el cual deberán incluirse como requisitos el que la entidad respectiva se encuentre a paz y salvo en sus obligaciones de deuda con la FEN. Para cada operación de crédito la Junta Directiva de la FEN determinará los paz y salvos adicionales que deberá presentar la entidad beneficiaria del crédito".

Artículo 34. Derógase el parágrafo del artículo 3º de la Ley 25 de 1990.

Artículo 35. El Gobierno Nacional queda autorizado para expedir los actos administrativos y efectuar las operaciones y trámites presupuestales que se requieran para la cumplida ejecución de las autorizaciones que le confiere la presente ley.

Artículo 36. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Rodolfo Segovia Salas.

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de ley número 194 Cámara de 1989, "por la cual se determina el régimen de inversión y manejo de reservas del Instituto de Seguros Sociales, y se dictan otras disposiciones sobre entidades financieras".

Señor Presidente de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes. Señores Representantes:

Gustosamente cumplo con el deber de rendir ponencia en relación a este importante proyecto de ley, el cual fue aprobado ya por el Senado de la República, en los siguientes términos:

#### 1º. Objetivos fundamentales.

El proyecto de ley en mención está dirigido básicamente a:

1. Reordenar institucionalmente todo el proceso de inversión y manejo de las reservas del Instituto de Seguros Sociales hacia el futuro.

2. Solucionar el déficit creciente que se ha presentado en el manejo de los recursos de los "Bonos de Valor Constante" entre la Nación, el IFI, el BCH y la FEN.

3. Señalar algunas disposiciones comunes para controlar eficientemente lo relacionado con los Bonos de Valor Constante.

4. Se autoriza a la Nación para capitalizar el Banco Central Hipotecario y al Banco Popular con el fin de

fortalecer su situación patrimonial, y en consecuencia, prestar mayores y mejores servicios financieros a los usuarios del crédito.

Teniendo en cuenta los objetivos mencionados, señores Representantes, procederé a explicar los antecedentes y las soluciones planteadas en el contenido del proyecto de ley de la referencia no sólo para evitar el manejo inadecuado e ineficiente de las reservas del ISS, en el futuro sino para solucionar el problema deficitario generado por la falta de responsabilidad y diligencia en el manejo de esos recursos por parte de la Nación, el IFI, el BCH y la FEN, lo mismo que para modificar la debilitada estructura patrimonial del BCH y del Banco Popular.

#### 1. Reordenamiento de la inversión y manejo de las reservas del Instituto de los Seguros Sociales.

##### 1.1. Situación actual.

El régimen legal vigente en esta materia está incorporado en el Decreto-Ley número 687 de 1967, el cual fue modificado por los Decretos-Leyes números 1935 y 2796 de 1973. En desarrollo de estas disposiciones el Gobierno Nacional creó los Bonos de Valor Constante para la seguridad social con el fin de que fuesen suscritos por el Instituto de los Seguros Sociales con los recursos provenientes del 90% del valor de las reservas de invalidez, vejez y muerte, estableciendo fundamentalmente que el 80% de este 90% fuese manejado por el BCH, el IFI y la FEN en su carácter de administradores fiduciarios. El otro 10% se consideró recurso presupuestal de crédito interno a favor del Gobierno pero con destinación exclusiva al Fondo Nacional Hospitalario.

Según información presentada por el Gobierno en la exposición de motivos de este proyecto de ley a junio 30 de 1989 existían \$ 200.314 millones en Bonos de Valor Constante, los cuales estaban siendo manejados en un 45% por el BCH, en un 42.2%, por el IFI, en un 8.1% por la Nación, y en un 4.6% por la FEN.

El manejo que los administradores fiduciarios le han dado a estos Bonos de Valor Constante ha generado un cuantioso déficit según proyecciones a 31 de diciembre de 1989 por valor de \$ 99.000 millones de pesos, pero que puede ser más alto, como veremos en su oportunidad. Déficit que según el Gobierno, es el producto de la presencia de dos factores fundamentales: por un lado, el otorgar préstamos subsidiados por parte de los administradores fiduciarios con los recursos provenientes de los Bonos de Valor Constante que tienen un mayor costo financiero. Esto, por cuanto los costos de captación de dichos Bonos de Valor Constante son del 70% de la variación anual que registra el índice de precios al por mayor, según el Banco de la República, más intereses del 6% anual, en el caso de los emitidos con base en el Decreto-Ley 687 de 1967; y los emitidos según los Decretos-Leyes 1935 y 2796 de 1973, tendrán una variación anual equivalente al 100% de la variación del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE, más intereses del 5.5% anual. A estos costos de captación, se les debe agregar el valor de la comisión que reciben los administradores fiduciarios equivalente a un 3% anual, que se liquida sobre las sumas prestadas o invertidas durante el año. De otro lado, señala el Gobierno, en su exposición de motivos al proyecto de ley en referencia, que el déficit también se ha presentado por "las diversas interpretaciones de la Nación y los administradores fiduciarios de las regulaciones legales y contractuales".

Lo anterior, nos permite considerar, que diferentes gobiernos, por acción u omisión, han permitido el agravamiento de esta situación a través de más de una década, por no haber tomado medidas eficaces para impedir las distorsiones mencionadas en el manejo de estos Bonos de Valor Constante. La falta de decisión política oportuna, el criterio de corto plazo que se aplicó para manejar estos impuestos, la pasividad de los administradores fiduciarios ante los problemas generados por el creciente déficit y la tendencia de los funcionarios públicos a dejar que la Nación contribuya en última instancia, a resolver los conflictos, han permitido dejar crecer el "enano" y sólo cuando en 1987 ven preocupados las implicaciones que para los trabajadores colombianos tenía ese manejo, por lo menos desordenado, ineficiente y poco ortodoxo de los Bonos de Valor Constante es cuando se plantean medidas como las que estamos analizando. Ojalá esta amarga experiencia sirva para que las entidades del Estado aprendan a planear y evaluar el manejo que le vienen dando no sólo a su estructura financiera sino a toda la organización, con el fin de que el Estado cada día sea más eficiente, eficaz, ordenado y responsable.

Visto esto es importante entrar a estudiar las alternativas de solución mediante el análisis del contenido del proyecto de ley en sus aspectos más relevantes.

Procede en consecuencia:

#### 1.2. Propuesta en relación a la inversión y manejo de las reservas del Instituto de Seguros Sociales.

En el artículo 1º del proyecto de ley, y con el fin de garantizar un manejo más eficiente de las reservas de seguros de invalidez, vejez y muerte se plantea la necesidad, de que la inversión de estos recursos sólo se realice en títulos emitidos por la Nación o por entidades públicas financieras que lo hayan solicitado y cuenten con el concepto previo y favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. La participación activa de este Consejo, máximo organismo de decisión política del Gobierno, en la determinación de autorizar entidades públicas financieras a

emitir títulos para que sean adquiridos con los recursos provenientes de las reservas de los seguros de I.V.M., seguramente permitirá un control más serio sobre las entidades que se autoricen examinando fehacientemente su idoneidad, su profesionalismo y su solvencia moral y económica. Ya no es sólo la Nación la que emitirá estos títulos, sino también las denominadas "entidades públicas financieras". En esta materia más adelante presentaré algunas observaciones.

Ahora bien, según se desprende del artículo 2º la emisión de estos títulos en que se van a invertir las reservas de los seguros I.V.M., no podrá hacerla el Gobierno - Ministerio de Hacienda, para absoluta independencia. Se establece que debe existir un acuerdo previo con el ISS, oído el concepto del órgano directivo del Instituto y de la Junta Monetaria, para ordenar o autorizar la emisión de estos títulos, el plazo de los mismos y las demás condiciones financieras, o sea, que el generador original de los recursos debe ser tenido en cuenta en forma imperativa en el proceso. Además, y con el criterio de mejorar el proyecto de ley presentado por el Gobierno el ponente en el Senado, doctor Héctor Quintero, introduce algunas precisiones, debidamente aprobadas por la Cámara Alta, y aceptadas por el Gobierno, en el sentido de que las condiciones financieras no sólo deben cubrir la desvalorización monetaria sino permitir "el manejo de intereses reales" que reflejen la tasa del mercado financiero, según certificación de la Superintendencia Bancaria. Esto es fundamental para evitar en el futuro el deterioro financiero y económico de los recursos provenientes de estas reservas como ha venido sucediendo en estos años.

Es pertinente resaltar que este proyecto de ley en su artículo 3º dispone para el caso de las entidades públicas financieras que lleguen a manejar estos recursos. Que ellas deben, imperativamente, obtener una tasa de rendimiento que cubra al menos su costo de captación en todas las operaciones de crédito que realicen con recursos originados en estas reservas. En el caso de que coloquen estos recursos por debajo de esa tasa mínima de rendimiento, se le impone una sanción legal en el sentido de que deberán cubrir el déficit que genere con fondos propios, obligándose a incluir anualmente en sus presupuestos y estados financieros, las apropiaciones y provisiones necesarias. Esta disposición va encaminada a que se haga un manejo óptimo y eficiente de estos recursos. En el caso de que no logren colocar todos los recursos provenientes de las reservas de los seguros de I.V.M., se les da la posibilidad de realizar inversiones temporales en el mercado financiero, según lo determine el Ministerio de Hacienda División General de Crédito Público.

En cuanto al concepto de entidades públicas financieras creo que es indispensable no introducir restricciones en beneficio exclusivo de las entidades financieras públicas en cuanto a la inversión de los recursos provenientes de las mencionadas reservas. Es un privilegio institucional que ha entrado en crisis. Es necesario e ineludible establecer en la ley que la inversión de dichos recursos pueda hacerse no solamente en títulos emitidos por la Nación, sino por cualquier entidad financiera. De esta manera se fomenta el profesionalismo, la competitividad, la eficiencia y la idoneidad entre todas las entidades financieras interesadas, y además con un beneficio financiero adicional en el sentido de que se dispersa el riesgo en el manejo de dichos recursos, que hoy están concentrados en entidades públicas. Es más en concordancia con esta nueva concepción modernizadora y transparente en el proyecto de ley sobre reforma financiera que presentó el Ministerio de Hacienda se establece que los bancos, las corporaciones financieras, las compañías de financiamiento comercial y las corporaciones de ahorro y vivienda puedan participar en la formación de sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías.

Cuando por circunstancias conocidas las entidades del Estado no han demostrado eficiencia en el manejo de los recursos de la referencia es conveniente abrir el sistema para que cualquier entidad financiera, sea pública o privada, pueda interiorizarse en este manejo, en condiciones financieras competitivas y con altos grados de seguridad, para evitar que en el futuro nos veamos abocados a situaciones similares a las que estamos remediando en el presente. Los recursos provenientes de las reservas de I.V.M., que son de los trabajadores y para beneficio de ellos, deben ser manejados por entidades competitivas y mantenido los controles diseñados en el proyecto de ley.

Ahora bien, en desarrollo de esta tesis, y de acuerdo con el Ministerio de Hacienda en las conversaciones previas que hemos sostenido, señaló a los honorables Representantes la necesidad de no incluir en el artículo 1º del proyecto de ley y en su artículo 3º la palabra "públicas" cuando hace referencia a las entidades financieras.

Adicionalmente y para defender las tasas reales de rendimiento, es de especial trascendencia el parágrafo del artículo 3º por cuanto dispone, por primera vez, que la omisión respecto del contenido de esta norma se considerará causal de mala conducta por parte del representante legal de la entidad financiera autorizada, la cual será sancionable con destitución. Se fija claramente la responsabilidad del Presidente o Gerente de la entidad cuando no cumpla las obligaciones incorporadas en el artículo 3º de la referencia. Seguramente esto redundará en un manejo más previsor prudente y serio en la fijación de las condiciones financieras de los créditos que se otorgan con base en la línea de recursos provenientes de las reservas de los seguros de I.V.M.

También con la idea de defender el valor real de las reservas de los seguros de accidente de trabajo y enfermedad profesional y de los capitales constitutivos de que trata el ordinal a) del artículo 127 del Decreto-ley 1650 de 1973, se obliga a que éstas se inviertan en títulos de deuda pública en las mismas condiciones a los emitidos por la Nación. En este aspecto considero conveniente señalar que estas reservas deben tener la posibilidad también de ser invertidas en títulos de deuda, sin la restricción de que los emita únicamente la Nación teniendo en cuenta las realidades y beneficios de participar en un mercado financiero abierto. Por ello tampoco se debe incluir en el artículo 4º del proyecto de ley la expresión "pública emitidas por la Nación". No está por demás informarle que éstas reservas actualmente se invierten en títulos de deuda pública especialmente en los denominados Títulos de Ahorro Nacional, TAN. A junio de 1989 el monto de éstas reservas ascendían a \$ 30.647 millones, o sea, 6,5 veces menos, aproximadamente, del valor total de las reservas del I.V.M. a la misma fecha.

**2. Acuerdo para solucionar el déficit presentado en el manejo de los Bonos de Valor Constante por los administradores fiduciarios.**

Como explica ampliamente el Gobierno Nacional en la exposición de motivos de este proyecto de ley después de muchísimas reuniones, acuerdos previos, modificaciones a los mismos y fijación de responsabilidades por escrito, se hizo un acuerdo entre la Nación y los administradores fiduciarios para darle solución definitiva al déficit en mención, el cual se incorpora al Art. 5º de este proyecto de ley. Es así como se dice que el déficit proyectado a 31 de diciembre de 1989, y que se calcula en \$ 99.000 millones de pesos debe ser pagado así:

- a) \$ 76.524 millones de los cuales un 64% estará a cargo de la Nación y un 36% del Instituto de Fomento Industrial;
- b) \$ 21.776 millones de los cuales un 77% estará a cargo de la Nación y un 23% del BCH;
- c) \$ 700.00 millones cuya responsabilidad total estará a cargo de la Financiera Eléctrica Nacional. Esta cuantía es producto de un acuerdo entre la Nación y las entidades generadoras del déficit, previo establecimiento de responsabilidades, y por lo tanto, no es sano entrar a controvertir el mecanismo señalado para solucionar rápidamente un problema que puede colocar en peligro la estabilidad organizacional, no sólo del IFI, del BCH, etc., sino el respaldo real que deben tener los pensionados actuales y futuros, por concepto del seguro del I.V.M., aunque subsistan algunas inquietudes sobre la cuantía real del déficit total.

Ahora bien, como el mismo está solamente proyectado a 31 de diciembre de 1990 en el párrafo 1º del artículo 5º del proyecto de ley con muy buen juicio, se dispone que éste se ajustará conforme al valor que certifique la Superintendencia Bancaria teniendo en cuenta los estados financieros consolidados a 31 de enero de 1990, pero considero que como el proyecto no ha terminado su trámite no deben establecerse fechas fijas por técnica jurídica y dejar esto a la reglamentación de la ley que autoriza el artículo 17 de este proyecto de ley. Cambio que no implica nada de fondo, y por ello, soy partidario de suprimir toda relación a fechas determinadas, por cuanto todas las que se mencionan en el proyecto ya están superadas en el tiempo; y repito, es mejor que este aspecto sea manejado con base en la facultad reglamentaria. Es mucho más comprensible y entendible que no existan fechas por cuanto ni siquiera todavía está aprobada esta ley. Además con el fin de darle solución definitiva al déficit que está generando el manejo de estos recursos el gobierno debe tener en el tiempo las herramientas idóneas necesarias para corregirlo.

Es bueno resaltar que en el caso del IFI se establece una excepción en el sentido de que el valor del déficit de esta entidad se ajustará a la fecha en que se formalice la dación en pago que debe hacer a favor de la Nación, con el fin de cancelar las obligaciones a su cargo. Dicha dación en pago se hará en acciones y participación de capital de empresas manufactureras, mineras, agroindustriales y activos de otro orden. Sin embargo sabiamente el proyecto de ley en este aspecto establece, seguramente para evitar pretensiones exorbitantes de las partes involucradas, que el Conpes, máximo organismo de decisión del Gobierno Nacional, determine en un plazo prudencial (4 meses) el contenido de la dación de pago, y además, debe señalar los términos en que debe firmarse el contrato de fiducia entre la Nación y el IFI, con el objeto de vender las acciones, participaciones en otros activos que se dieron en dación en pago, y con el producto de estas ventas, cancelar las obligaciones a cargo del IFI.

El Instituto de Fomento Industrial tiene que actuar rápida y diligentemente para cumplir el objetivo del contrato de fiducia en mención por cuanto si pasaran cuatro años desde el momento de suscripción del contrato sin poder vender las participaciones provenientes de la dación en pago se obliga a dicha entidad a pagar el saldo de las obligaciones a su cargo, más los intereses que en ese momento se le apliquen a los bonos de valor constante de seguridad social. Este es el procedimiento para solucionar el déficit a cargo del IFI.

¿Qué debe hacerse en el caso de la Nación, el BCH, FEN o la entidad que la sustituya para cancelar su respectivo déficit? El artículo 6º del proyecto de ley obliga a la Nación, al BCH y a la FEN a expedir títulos representativos de deuda por el total del valor del déficit definitivo que se establezca en desarrollo de las disposiciones analizadas en esta ponencia en

relación a este aspecto concreto. Estos títulos representativos de deuda serán expedidos a la orden del Banco de la República, tendrán un plazo de 8 años, una tasa de rendimiento anual igual a la vigente para los bonos de valor constante, amortizables según disponga el Gobierno y garantizados por la Nación en el caso del BCH y la FEN. En esta forma se evita el deterioro financiero de la deuda, se dan plazos amplios, y en última instancia, si las entidades no cumplen, la Nación pagará por ellas, garantizando así las obligaciones que aquí adquieren el BCH y la FEN. En este caso también es necesario suprimir dentro de las condiciones financieras de estos títulos representativos de deuda en el ordinal b) del artículo que habla del plazo, la expresión "contados a partir del 1º de enero del 90" por las razones anotadas y dejando que estas fechas sean motivo de reglamentación siguiendo el artículo 17 de este proyecto de ley.

Ahora bien, para garantizar el servicio de la deuda en el caso específico de la Nación, el artículo 7º del proyecto de ley señala que a partir de enero de 1991 y por 4 años, el ocho punto nueve por ciento (8,9%) del producto del impuesto al valor CIF de las importaciones previsto por el artículo 95 de la Ley 75 de 1986 se destinará a formar un fondo con cargo al cual se atenderá el servicio de la deuda de la Nación, generada en el manejo de las reservas del Instituto de Seguros Sociales y además, señalando que los títulos que se expidan a cargo de la Nación para responder por el déficit correspondiente, también serán atendidos con los recursos de este fondo. Nótese que este artículo establece que dicha participación porcentual es sobre todo el producto del impuesto al valor CIF de las importaciones, o sea, que no sólo se aplica a las importaciones que tienen una tasa del 18%, sino a las que tienen una tasa del 5% y del 10%, como fertilizantes, alimentos, etc. Ahora bien, es conveniente resaltar que el artículo 97 de la Ley 75 de 1986 dispone que el valor del producto del impuesto a las importaciones que pagan el 18% se distribuirá así: 10,4 a la Nación; 6,0 a Proexpo; 0,8 al IFI y 0,8 a la Caja Agraria (en cuanto al IFI y Caja Agraria sólo rige hasta el 31 de diciembre de 1990 y después de esta fecha, la sumatoria de estos puntos, o sea 1,6 se considerará un ingreso ordinario de la Nación). En cuanto a las importaciones que paguen un impuesto del 5% o del 10%, según el caso, el producto de éste distribuirá de acuerdo a la proporción implícita en ese artículo 97. Adicionalmente, es indispensable tener en cuenta que el párrafo del artículo 97 de la Ley 75 de 1986 dispone que "si el Gobierno Nacional decreta reducciones en la tarifa del impuesto a las importaciones, dicha reducción sólo afectará la porción correspondiente a la Nación".

El análisis de estos artículos de la Ley 75 de 1986 ha sido conveniente hacerlo por su íntima relación con el artículo 7º de este proyecto de ley. En efecto la decisión inicial del Gobierno Nacional (cuadro número 8 de la exposición de motivos), de destinar 1,6 puntos del impuesto al valor CIF de las importaciones después modificado para establecer una destinación del 8,9% del total del impuesto con un resultado económico en las dos fórmulas muy aproximado en relación a la cuantía de los recursos, a conformar el Fondo a que hace referencia el artículo 7º de este proyecto de ley, con el fin de atender el servicio de la deuda de la Nación generado por el manejo de las reservas del ISS; y además para atender el déficit actual, no va a ser suficiente para responder por varias razones: a) El Fondo se conforma por el 8,9% de todo el producto del impuesto. Es así como este valor porcentual va a afectar los ingresos que recibe no sólo la Nación, sino Proexpo y hasta el 31 de diciembre, IFI y Caja Agraria. b) el Gobierno Nacional proyecta distribuir ese impuesto al valor CIF de las importaciones en un 3% inicialmente y ya vimos cómo el párrafo del artículo 97 de la Ley 75 de 1986 establece que esa reducción sólo afecta la participación de la Nación. Por lo tanto, los efectos de los puntos a) y b) indican la necesidad de que el Gobierno Nacional reelabore los cálculos de los ingresos de este Fondo, y como seguramente será deficitario, tendrá que prepararse para canalizar recursos del presupuesto nacional con el fin de responder eficazmente por el servicio de la deuda que se va a generar; y además, concretar el perjuicio económico que recibirá Proexpo por esta decisión. Tampoco se puede olvidar que la famosa participación del Incofa en el 2,8% dentro de la participación de la Nación también se verá reducida sustancialmente no sólo por la disminución del impuesto en referencia sino por la disposición contenida en el mencionado artículo 7º de este proyecto de ley. Debemos preguntarnos ¿cuál es el criterio del Gobierno Nacional en esta materia? Esperamos su respuesta. Lo cierto es que estas imprecisiones en relación al déficit del IFI y al Fondo que se ordena crear pueden ser el producto de las entidades interesadas no reexaminaron oportunamente las decisiones del Gobierno actual en cuanto a los efectos que podrían tener sobre el contenido de este proyecto de ley. Sin embargo somos partidarios de crear el Fondo, aún con recursos insuficientes, para darle seriedad al pago del servicio de la deuda correspondiente, aunque tenga que ser fortalecido posteriormente con recursos del presupuesto nacional.

**2.1. Los pasivos actuales de los administradores Fiduciarios con el ISS.**

El artículo 8º del proyecto de ley regula esta materia. En primer término debe aclararse que el párrafo tercero de este artículo obliga a la Superintendencia

Bancaria a expedir un certificado sobre el monto de los activos y pasivos que se contabilicen en los balances de los administradores fiduciarios de los Bonos de Valor Constante (B.V.C.) a 31 de enero de 1990, pero haciendo especial énfasis en que debe descontarse primero el efecto del déficit establecido en el artículo 5º de este proyecto de ley.

Paso a efectuar el estudio de los párrafos 1º y 2º del artículo 8º de este proyecto de ley en relación al manejo que se le debe dar a los recursos que han recibido del ISS los administradores fiduciarios durante la vigencia de los Decretos-leyes números 687 de 1967, 1935 y 2796 de 1973. Como quiera que los administradores fiduciarios ya han recibido estos recursos y los han invertido en sus actividades institucionales, lógicamente deben responder por la totalidad de los mismos, independientemente de la buena o inadecuada utilización que hayan efectuado con ellos. Como este sano criterio, se establece que a partir del 1º de febrero de 1990 el total de activos, que se contabilicen en los balances de la correspondiente administración fiduciaria de los recursos de los Bonos de Valor Constante, serán de propiedad o pertenecerán al BCH, al IFI y a la FEN. Correlativamente estas entidades deben responder por esta decisión legal, y es por ello que deben asumir los pasivos que se contabilicen en los balances de la respectiva administración fiduciaria de los recursos de los Bonos de Valor Constante. ¿Cómo asumir estos pasivos? Mediante la expedición de títulos representativos de la deuda a favor del Instituto de Seguros Sociales con un rendimiento anual, igual al previsto para los Bonos de Valor Constante, pero con una garantía adicional en caso de incumplimiento. La de la Nación. Sin embargo, se le da libertad al gobierno para que en el decreto que autoriza la emisión de los títulos señale el plazo y la forma de amortización de dichos documentos de deuda, con el fin, seguramente, de que se haga un análisis responsable de las posibilidades de cumplir este servicio de la deuda adicional por parte del BCH del IFI y de la FEN; y se proceda en consecuencia en cuanto a plazo y amortización. De esta manera se garantiza el pago del ISS de los recursos que ha entregado a los administradores fiduciarios a través de los Bonos de Valor Constante, que según información presentada en la exposición de motivos de este proyecto de ley a junio 30 de 1989 tenía un valor de \$ 200.314 millones.

Ya hemos demostrado la inconveniencia de fijar fechas en este proyecto de ley y la necesidad de dejar esto a la facultad reglamentaria del gobierno en desarrollo del artículo 17 de este proyecto de ley. Por ello proponemos la no inclusión en el artículo 8º de las siguientes expresiones: a) En el párrafo 1º "a partir del 1º de febrero de 1990", b) En el párrafo 2º "a la misma fecha", c) En el párrafo 3º "a 31 de diciembre de 1989". Además, el Ministerio de Hacienda viene insistiendo en la necesidad de suprimir las mencionadas fechas y dejar al gobierno la reglamentación de las mismas a partir de la fecha en que se convierta en ley este proyecto. Observaciones lógicas si se tiene en cuenta que hasta ahora el proyecto sólo está en trámite.

El análisis anterior nos permite visualizar que el proyecto de ley en esta materia busca garantizar los recursos del ISS que han venido manejando los administradores fiduciarios. Por ello, si en el futuro el IFI, el BCH y la FEN quieren participar en el manejo fiduciario de los nuevos recursos provenientes de las reservas de los seguros de invalidez, vejez y muerte conforme a lo dispuesto en el artículo primero de este proyecto de ley, obligatoriamente deben encontrarse a paz y salvo en el pago del servicio de la deuda de las obligaciones que asuman según las disposiciones contenidas en este artículo. Esta es una determinación seria, lógica y necesaria para evitar que se presenten incumplimientos en ese pago, y sin embargo, sigan accediendo a los recursos del ISS como hasta ahora lo hemos venido soportando y padeciendo.

**8. Disposiciones comunes para controlar hacia el futuro los Bonos de Valor Constante.**

Se dispone en el artículo 11 del proyecto de ley que el Gobierno Nacional y teniendo en cuenta las condiciones que se establezcan en los decretos que expida, señalará los porcentajes y las entidades públicas que deberán recibir los recursos provenientes: a) de las reservas mencionadas del ISS, según el artículo 1º de este proyecto de ley, b) de los títulos representativos de la deuda de la Nación, el BCH y la FEN provenientes del déficit (artículo 6º), y c) de los títulos representativos de la deuda a favor del ISS que emita el BCH, el IFI y la FEN por concepto del traspaso de la propiedad de los activos que se contabilicen en los balances de la respectiva administración fiduciaria. En concordancia con la inclusión del concepto general de "entidades financieras" a que hemos hecho referencia en los artículos 1 y 3, también consideramos que en este artículo 11 tampoco debe incluirse las palabras "entidades públicas" sino sólo la expresión "entidades", entendiendo que hace relación a las entidades financieras.

Adicionalmente, en este artículo se establece obligatoriamente que el Banco de la República será el ejecutor de la política que establezca el Gobierno Nacional en esta materia recibiendo y distribuyendo los recursos mencionados en la forma que el mismo gobierno determine. Para estos efectos, el Gobierno, Ministerio de Hacienda y el Instituto de los Seguros Sociales celebrarán los contratos que sean indispensables para la inversión y manejo de estas reservas con el Banco de la República. Además con un criterio lógico

se obliga al Ministerio de Trabajo a ejercer una veeduría sobre el manejo de los recursos provenientes de las reservas mencionadas y los funcionarios competentes deben suministrarla para no incurrir en causal de mala conducta.

También se dispone en el artículo 12 que la emisión de los títulos que hemos analizado en los artículos 2º, 4º y 8º de este proyecto de ley no afectará de ninguna manera el cupo del endeudamiento interno señalado en la Ley 43 de 1987, con el fin de que no se disminuya la capacidad legal interna de la Nación para obtener pasivos que permitan seguir financiando las obras de desarrollo económico y social con dichos empréstitos.

#### 4. Capitalización del Banco Central Hipotecario y del Banco Popular.

Indiscutiblemente en los últimos años ha venido evolucionando favorablemente el sistema financiero colombiano. Coyuntura que ha estado siendo aprovechada no sólo para mejorar la eficiencia y los rendimientos, sino también para fortalecer la estructura patrimonial del sistema a través de una oportuna e importante capitalización, que le permita proceder más eficazmente a financiar los requerimientos del sector productivo colombiano, especialmente por las nuevas exigencias de recursos que se presentaran dentro del proceso de fortalecimiento y reestructuración del aparato productivo nacional para contribuir a la denominada apertura económica.

Desafortunadamente, por limitaciones legales esta decisión de capitalizar el Banco Central Hipotecario y el Banco Popular no se había podido realizar hasta el presente. Comparativamente la deficiencia del capital pagado de estos Bancos se observa abiertamente en relación con la Caja Agraria, Banco Cafetero, etc. en el estudio efectuado en la página 11, cuadro 4 de la exposición de motivos de este proyecto de ley. No es necesario seguir profundizando sobre la necesidad de incrementar sustancialmente el capital de estas instituciones financieras. Hoy son entidades rezagadas y limitadas. Para superar estas dificultades se autoriza a la Nación para capitalizar al Banco Central Hipotecario y el Banco Popular, en cuantía de hasta diez mil millones de pesos (\$ 10.000.000.000) respectivamente, en el artículo 13 del proyecto de ley en referencia. Se señala, además, que el Gobierno Nacional está facultado para concretar esta capitalización mediante la expedición de títulos de deuda pública, cuyas condiciones financieras serán definidas por el Ministerio de Hacienda.

En el caso del Banco Central Hipotecario es indispensable resaltar que en el proceso de discusión del proyecto de ley en este aspecto se consideró por la Comisión del Senado, a iniciativa del ponente, la necesidad de que el BCH realizara sólo una labor de intermediación del crédito para proyectos de construcción y no se permitiría en el futuro, que siguiera construyendo por su propia cuenta y riesgo. Esto por cuanto se estaba distorsionando su objetivo fundamental, y además los resultados de sus actividades de construcción no estaban generando resultados muy positivos, con el agravante de que sus activos mostraban terrenos por un valor superior a los \$ 10.500.000.000.00.

Es así como no sólo la Comisión Tercera del Senado aprobó esta limitación, sino también la Plenaria del Senado. En el futuro el BCH no podrá construir nuevos proyectos, ya sea directa o indirectamente. Sólo se le permitirá terminar las obras que están acordadas en contratos de fiducia vigentes, o aquellas obras que se encuentran en ejecución a partir de la vigencia de esta ley; esto con el fin de no crear traumatismos en lo que está en construcción.

Esta decisión está de acuerdo directamente con la nueva política de vivienda del Gobierno Nacional que busca fundamentalmente asignar la responsabilidad de construir al sector privado, y que las entidades especializadas del Estado ayuden a financiar dicha actividad o realizar una función de asignación de subsidios en determinados casos.

Finalmente, honorables Representantes, previo el análisis ejecutado sobre las normas fundamentales contenidas en este proyecto de ley, de la manera más respetuosa me permito presentar la siguiente:

#### Proposición

Dése primer debate al Proyecto de ley número 194 Cámara de 1989, "por la cual se determina el régimen de inversión y manejo de las reservas del Instituto de Seguros Sociales y se dictan otras disposiciones sobre entidades financieras", teniendo en cuenta las observaciones consignadas en este documento. Para mayor información de los honorables Representantes, me permito adjuntar el texto del proyecto de ley en referencia, incorporando las observaciones mencionadas.

De los honorables Representantes,

Juan Manuel López Cabrales  
Representante ponente.

CAMARA DE REPRESENTANTES

Comisión Tercera Constitucional Permanente

SECRETARIA GENERAL

Bogotá, D. E., noviembre 14 de 1990.

En la fecha fue recibida en esta Secretaría en veinte (20) folios útiles la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 194-C de 1989, "por la cual se

determina el régimen de inversión y manejo de las reservas del Instituto de Seguros Sociales y se dictan otras disposiciones sobre entidades financieras" con su respectivo pliego de modificaciones.

El Secretario General,

Luciano Villada Castaño.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

al Proyecto de ley número 137 Senado-194 Cámara de 1989, "por la cual se determina el régimen de inversión y manejo de las reservas del Instituto de Seguros Sociales y se dictan otras disposiciones sobre entidades financieras".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

#### CAPITULO I

##### De la inversión y manejo de las reservas del Instituto de Seguros Sociales

#### TITULO I

##### De las reservas de los seguros de invalidez, vejez y muerte

Artículo 1º Quedará así:

La inversión de los recursos provenientes de las reservas de los seguros de invalidez, vejez y muerte del Instituto de Seguros Sociales —ISS—, sólo podrá hacerse en títulos emitidos por la Nación o entidades financieras que lo hayan solicitado y cuenten con el concepto previo y favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social —Conpes—.

Artículo 2º Igual al original del proyecto.

Artículo 3º Quedará así:

Las operaciones de crédito que otorguen las entidades financieras con los recursos provenientes de las reservas de los seguros de invalidez, vejez y muerte deberán generar una tasa de rendimiento que cubra al menos su costo de captación.

Si la entidad coloca los recursos a una tasa inferior a la señalada en el inciso anterior, tendrá que absorber con sus propios fondos el déficit que se genere, para lo cual deberá incluir anualmente en sus presupuestos y estados financieros, las apropiaciones y provisiones necesarias.

Cuando las entidades no logren prestar la totalidad de los recursos, podrán efectuar inversiones temporales en activos del mercado financiero, conforme lo determine el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público.

Parágrafo. La omisión a lo previsto en el presente artículo se considerará como causal de mala conducta por parte del representante legal de la respectiva entidad, sancionable con destitución.

#### TITULO II

##### De las reservas de los seguros de accidentes de trabajo y enfermedad profesional

Quedará así:

Artículo 4º El valor de los capitales constitutivos a que se refiere el ordinal a) del artículo 127 del Decreto-ley 1650 de 1977, junto con las demás reservas de los seguros de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, serán invertidas en títulos de deuda, en condiciones financieras iguales a las previstas en el artículo 2º de la presente ley.

#### TITULO III

##### Del déficit en el manejo de los bonos de valor constante para Seguridad Social

Artículo 5º Quedará así:

El déficit generado por el manejo de los recursos de los Bonos de Valor Constante —BVC—, proyectado a 31 de diciembre de 1989 en noventa y nueve mil millones de pesos (\$ 99.000.000.000); será pagado de la siguiente manera:

a) \$ 76.524 millones de los cuales un 64% estará a cargo de la Nación y un 36% del Instituto de Fomento Industrial —IFI—;

b) \$ 21.776 millones de los cuales un 77% estará a cargo de la Nación y un 23% del Banco Central Hipotecario —BCH—;

c) \$ 700 millones cuya responsabilidad total estará a cargo de la Financiera Eléctrica Nacional —FEN—.

Parágrafo 1º La cuantía del déficit señalada en el presente artículo se ajustará conforme al valor que certifique para el efecto la Superintendencia Bancaria con base en los estados financieros consolidados. De la suma a cargo de la Nación, prevista en el literal a) del presente artículo, se descontarán los abonos efectuados por ésta en años anteriores. En el caso del IFI, el valor del déficit se ajustará a la fecha en que se formalice la dación en pago de que trata el parágrafo 2º del presente artículo.

Parágrafo 2º La Nación emitirá títulos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo siguiente, por el monto total de que trata el literal a) del presente artículo. El Instituto de Fomento Industrial —IFI— asumirá las obligaciones a su cargo mediante la dación en pago a la Nación de acciones y participaciones de capital

de empresas manufactureras, mineras; agroindustriales y activos de otro orden. El Consejo Nacional de Política Económica y Social —Conpes— determinará dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, las acciones, títulos de participación de capital y otros activos materia de esta dación en pago y los términos con sujeción a los cuales deberá suscribirse entre la Nación y el IFI un contrato de fiducia con el objeto de vender tales participaciones y cancelar con su producto las obligaciones a cargo de este Instituto. El contrato de fiducia deberá formalizarse dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha en que el Conpes ordene sobre la materia.

Si no se logran los objetivos de la fiducia en un término de cuatro años, contados a partir de la fecha de vigencia del respectivo contrato, el IFI deberá cancelar el saldo de las obligaciones a su cargo, más los intereses correspondientes liquidados a las mismas tasas que a la fecha de vencimiento del contrato sean aplicables a los Bonos de Valor Constante para Seguridad Social —BVC—, o los documentos que lo sustituyan.

Con el cumplimiento de lo aquí dispuesto, se considerará que el Instituto de Fomento Industrial —IFI— queda a paz y salvo con las obligaciones generadas a su cargo por la administración de tales recursos, salvo lo que se dispone en el artículo 8º de la presente ley:

Artículo 6º Quedará así:

Para formalizar el pago del déficit de que trata el artículo anterior, la Nación, el Banco Central Hipotecario —BCH— y la Financiera Eléctrica Nacional —FEN—, o la entidad que la sustituya, deberán expedir títulos representativos de la deuda, los cuales tendrán las siguientes características:

a) A la orden del Banco de la República;

b) Plazo de hasta ocho años;

c) Tasa de rendimiento anual igual a la vigente para los Bonos de Valor Constante para Seguridad Social;

d) Amortizables en la forma que disponga el Gobierno Nacional en el decreto que ordene su emisión;

e) Garantizados por la Nación en el caso de las entidades administradoras.

Artículo 7º Igual al original del proyecto.

Artículo 8º Quedará así:

Pertenece al Banco Central Hipotecario, al Instituto de Fomento Industrial y a la Financiera Eléctrica Nacional, el total de activos que contabilicen en los balances de la respectiva administración fiduciaria de los recursos de los Bonos de Valor Constante —BVC—.

Las anteriores entidades asumirán los pasivos que se contabilicen en los balances de la respectiva administración fiduciaria de los Bonos de Valor Constante —BVC—. Para el efecto deberán expedir títulos representativos de la deuda a favor del Instituto de Seguros Sociales con un rendimiento anual igual al previsto para los Bonos de Valor Constante, los cuales contarán con la garantía de la Nación. El Gobierno Nacional en el decreto que autorice la emisión de los títulos, señalará el plazo y la forma de amortización de los mismos.

La Superintendencia Bancaria certificará el monto de los activos y pasivos, una vez descontado el efecto del déficit establecido en el artículo 5º de esta ley.

Artículo 9º Igual al original del proyecto.

Artículo 10. Igual al original del proyecto.

#### TITULO IV

##### Disposiciones comunes al presente Título

Artículo 11. Quedará así:

El Banco de la República será la entidad encargada de recibir las reservas y distribuir los recursos previstos en los artículos 1º, 6º y 8º de la presente ley, en los porcentajes y a las entidades que designe el Gobierno Nacional conforme a las condiciones que se establezcan en los respectivos decretos. Así mismo, la de entregar los títulos de que trata el artículo 2º al Instituto de Seguros Sociales.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ejercerá la veeduría sobre el manejo de estos fondos, y en desarrollo de ella podrá solicitar la información que considere pertinente.

Si los funcionarios encargados de suministrarla no cumplieren con este deber en tiempo prudencial incurrirán en causal de mala conducta.

Artículo 12. Igual al original del proyecto.

#### CAPITULO II

##### De la capitalización del Banco Central Hipotecario y el Banco Popular

Artículo 13. Igual al original del proyecto.

Artículo 14. Igual al original del proyecto.

Artículo 15. Igual al original del proyecto.

#### CAPITULO III

##### Disposiciones finales

Artículo 16. Igual al original del proyecto.

Artículo 17. Igual al original del proyecto.

Artículo 18. Igual al original del proyecto.

# PROYECTOS DE LEY

## PROYECTO DE LEY NUMERO 160-CAMARA DE 1990 por la cual se reforma el régimen de las Areas Metropolitanas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º El artículo 349 del Código de Régimen Municipal (Decreto-ley 1333 de 1986) quedará así:

«Las Areas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, autorizadas por la Constitución y organizadas por la ley para la adecuada promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto y la mejor prestación de los servicios públicos. Están conformadas por dos o más municipios de un mismo Departamento y dotadas de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente y autoridades y régimen especiales.

El gobierno y la administración del Area Metropolitana tendrán su sede en el municipio que tenga mayor número de habitantes, el cual se denominará Municipio Núcleo o Metrópoli. No obstante, la Junta Metropolitana podrá establecer sedes especiales, cuando el eficiente cumplimiento de las funciones atribuidas al Area así lo aconseje».

Artículo 2º El numeral 1º del artículo 350 del Código de Régimen Municipal (Decreto-ley 1333 de 1986) quedará así:

1. «Que, según concepto de la Oficina de Planeación Departamental exista un municipio núcleo y otro u otros municipios aledaños que constituyan con éste una unidad territorial, entre los cuales se presenten estrechas relaciones urbanas de orden físico, demográfico, económico, social y cultural, que exijan su desarrollo conjunto y la mejor prestación de los servicios públicos».

Artículo 3º El artículo 351 del Código de Régimen Municipal (Decreto-ley 1333 de 1986) quedará así:

«Los acuerdos y decretos de las autoridades metropolitanas serán, en los asuntos atribuidos al Area, de superior jerarquía respecto de aquellos que sean expedidos por los organismos de los municipios que la integran. En consecuencia, primarán sobre éstos en todas sus partes y no podrán ser desconocidos mediante actos administrativos expedidos por dichos municipios.

Al interior de la estructura administrativa del Area, los acuerdos de la Asamblea Metropolitana serán de superior jerarquía respecto de los que sean proferidos por la Junta y éstos, a su vez, tendrán el mismo carácter con relación a los decretos y resoluciones del Alcalde Metropolitano, atendidas las competencias establecidas en esta ley para cada uno de tales órganos».

Artículo 4º El artículo 352 del Código de Régimen Municipal (Decreto-ley 1333 de 1986) quedará así:

«El gobierno y la administración de las Areas Metropolitanas estarán a cargo de una Asamblea, una Junta, un Alcalde y un Director Ejecutivo Metropolitanos.

El Alcalde Metropolitano será el Alcalde del Municipio Núcleo o Metrópoli».

Artículo 5º La Asamblea Metropolitana será la máxima autoridad del Area y estará integrada de la siguiente manera:

a) Si el número de municipios que conforman el Area fuere igual a dos (2), estará compuesta por tres concejales del Municipio Núcleo o Metrópoli y dos (2) más en representación del otro municipio;

b) Si el número de municipios fuere mayor de dos (2), la Asamblea estará conformada por un (1) concejal de cada uno de los municipios, con excepción del Municipio Núcleo o Metrópoli. En este caso, el Municipio Núcleo estará representado siempre por un número plural de Concejales equivalente a la representación de los demás municipios en conjunto más uno (1).

Los representantes de que habla el presente artículo serán elegidos por los respectivos concejos. Sin embargo (si dicha elección no se produce dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de iniciación del período de los concejales, ésta corresponderá a los presidentes de dichas corporaciones.

Artículo 6º La Asamblea Metropolitana se reunirá ordinariamente una vez al año y extraordinariamente a solicitud de la tercera parte de sus miembros, del Alcalde o de la Junta Metropolitanos.

Salvo lo dispuesto en el artículo 8º, las sesiones de la Asamblea serán válidas con la asistencia de la mayoría absoluta de sus miembros y tomará las decisiones con la mayoría absoluta de los asistentes.

Artículo 7º Los miembros de la Asamblea serán elegidos para períodos de dos (2) años que se iniciarán el primero de septiembre del primer año de sesiones de los respectivos concejos municipales.

Parágrafo transitorio. Los concejos de los municipios que integran las Areas Metropolitanas existentes y los de aquellas que se constituyan antes del 31 de agosto de 1992, procederán a elegir sus representantes a partir de las sesiones ordinarias que se inician el 1º de febrero de 1991, si el Area ya está constituida, o en las inmediatamente siguientes a su constitución, en el caso contrario. Sin embargo, en ambos casos, el período de las Asambleas sólo podrá prolongarse hasta la fecha citada.

Artículo 8º La Asamblea Metropolitana ejercerá las siguientes funciones:

a) Elegir su presidente y su secretario;  
b) Expedir los estatutos del Area;  
c) Definir las obras cuya ejecución deba realizarse por el sistema de contribución de valorización; dictar el estatuto general para establecer, distribuir, ejecutar, recaudar y liquidar las obras de valorización de carácter metropolitano y determinar las autoridades encargadas de su aplicación; por último, establecer los recursos y el procedimiento gubernativo propio de los actos administrativos relativos a dicha contribución  
d) Aprobar el presupuesto metropolitano de gastos y rentas;

e) Formular y adoptar el plan de desarrollo metropolitano y el correspondiente programa de inversiones sectoriales y determinar los instrumentos necesarios para su ejecución y cumplimiento, en concordancia con las políticas y estrategias de desarrollo de carácter nacional, regional y departamental. Dicho plan prevalecerá sobre los que adopten los municipios que integran el Area;

f) Definir cuáles servicios son de carácter metropolitano, reglamentarios, establecer las políticas para su prestación y estratificación y adoptar las medidas necesarias para la organización que los mismos demandan.

Parágrafo. Salvo lo dispuesto en los literales a) y b) del presente artículo, las funciones a que el mismo se refiere sólo podrán ejercerse por la Asamblea, a iniciativa del Alcalde Metropolitano. Igualmente su aprobación requiere del voto favorable de las dos terceras partes de los asistentes a la Asamblea.

Artículo 9º El artículo 353 del Código del Régimen Municipal (Decreto-ley 1333 de 1986) quedará así:

«La Junta Metropolitana será un organismo intermedio entre la Asamblea y el Alcalde Metropolitano, que estará integrada de la siguiente manera:

a) El Alcalde Metropolitano, quien la presidirá;  
b) Los Alcaldes de los otros municipios que integran el Area;

c) El Director Ejecutivo del Area Metropolitana, que participará en las deliberaciones de la Junta con voz pero sin voto.

La Junta Metropolitana podrá invitar a sus sesiones, cuando lo considere conveniente o necesario, al Director de la Oficina de Planeación del Municipio Núcleo o Metrópoli o a cualquier otro funcionario que deba ilustrarla para el cabal cumplimiento de sus funciones.

El período de los miembros de la Junta coincidirá con el período para el cual han sido elegidos los Alcaldes».

Artículo 10. El artículo 354 del Código de Régimen Municipal (Decreto-ley 1333 de 1986) quedará así:

«Corresponde a la Junta Metropolitana, por medio de acuerdos metropolitanos, cumplir las siguientes funciones:

a) Conceptuar sobre los proyectos de acuerdo que deban ser presentados por el Alcalde Metropolitano a la consideración de la Asamblea, en las materias a que se refiere el parágrafo del artículo 8º de esta ley;

b) Dar opinión previa respecto de los decretos que deba expedir el Alcalde Metropolitano en ejercicio de las funciones a que se refieren los literales c) y k) del artículo 14 de esta ley;

c) Establecer sedes especiales para el Area, en las condiciones mencionadas en el artículo 1º de esta ley;

d) Formular recomendaciones en materia de política fiscal y financiera para los municipios que integran el Area y fijar directrices y criterios para la unificación y manejo integral del sistema de catastro, cuando dichos municipios tengan competencia en esa materia;

e) Dictar el estatuto para la celebración de contratos por parte del Area Metropolitana y sus entidades descentralizadas y autorizar al Director Ejecutivo para celebrar los que fueren necesarios para el cumplimiento de las funciones atribuidas al Area, de conformidad con las normas legales sobre la materia;

f) Confiar el control fiscal del Area a la Contraloría del Municipio Núcleo o Metrópoli, o a la Contraloría Departamental correspondiente;

g) Determinar la estructura administrativa del Area Metropolitana, las funciones de las diferentes dependencias, las categorías de empleo, las escalas de remuneración y el régimen jurídico del personal al servicio del Area;

h) Crear las entidades descentralizadas que el Area requiera o autorizar la celebración de los convenios o contratos a que hubiere lugar con las de los municipios que hacen parte del Area para la mejor prestación de los servicios públicos metropolitanos;

i) Determinar aquellas funciones que el Alcalde puede delegar en el Director Ejecutivo, en especial las relativas al nombramiento y remoción del personal del Area y a la ejecución del plan de desarrollo aprobado por la Asamblea;

j) Elegir el Director Ejecutivo del Area de terna que le sea presentada por el Alcalde Metropolitano;

k) En general, las demás que no estén expresamente atribuidas a las otras autoridades metropolitanas».

Artículo 11. El artículo 358 del Código de Régimen Municipal (Decreto-ley 1333 de 1986) quedará así:

«Sin perjuicio de aquellas que le sean atribuidas por la Junta, el Alcalde Metropolitano tendrá a su cargo el cumplimiento de las siguientes funciones:

a) Presentar a la Asamblea Metropolitana, previa consulta con la Junta, los proyectos de acuerdo a que se refiere el parágrafo del artículo 8º;

b) Reglamentar los acuerdos que expida la Asamblea Metropolitana;

c) Crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el Area Metropolitana, y señalar las funciones de sus empelados, con sujeción a los acuerdos a que se refiere el literal g) del artículo 10 y previo concepto de la Junta Metropolitana. El Alcalde Metropolitano no podrá crear a cargo del tesoro del Area obligaciones concepto de servicios personales que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto de gastos aprobado por Asamblea;

d) Presentar a la Junta Metropolitana una terna de candidatos para que la misma elija el Director Ejecutivo del Area;

e) Cumplir y hacer cumplir en el territorio de su jurisdicción las leyes de la República, los decretos del Gobierno Nacional, las ordenanzas y los decretos departamentales relacionados con las funciones asignadas al Area Metropolitana, los acuerdos y decretos de las autoridades del Area;

f) Sancionar o someter a la revisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo cuando los considere contrarios a la Constitución, a la ley o a las ordenanzas, los acuerdos Metropolitanos. El Alcalde dispondrá de seis (6) días, a partir de la fecha de su expedición, para sancionar u objetar los acuerdos que no consten de más de veinte (20) artículos, y de diez (10) días para los que tengan más de veinte (20);

g) Nombrar y remover al personal administrativo del Area Metropolitana;

h) Convocar y presidir la Junta Metropolitana;

i) Ejecutar el plan de desarrollo metropolitano que sea aprobado por la Asamblea;

j) Delegar en el Director Ejecutivo del Area las funciones que determine la Junta Metropolitana;

k) Celebrar los contratos que sean necesarios para la administración de los servicios, la ejecución de las obras y, en general, para el buen cumplimiento y desempeño de las funciones propias de la entidad, previa autorización de la Junta Metropolitana, cuando así fuere necesario, de conformidad con los Estatutos del Area. Esta función podrá delegarla en el Director Ejecutivo, dentro de los límites que fije la Junta Metropolitana».

Artículo 12. El Director Ejecutivo cumplirá todas las funciones que le delegue el Alcalde Metropolitano.

Artículo 13. El literal b) del artículo 362 del Código de Régimen Municipal (Decreto-ley 1333 de 1986) quedará así:

«b) Las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización para obras acordadas por la Asamblea Metropolitana».

Artículo 14. El artículo 364 del Código de Régimen Municipal (Decreto-ley 1333 de 1986) quedará así:

«La contribución de valorización de que tratan los artículos 234 a 243 de este Código es aplicable a todas las obras públicas que ejecute el Area Metropolitana, previa declaración en tal sentido hecha por la Asamblea Metropolitana, y con sujeción a lo previsto en el literal c) del artículo 8º de la presente ley».

Artículo 15. El artículo 366 del Código de Régimen Municipal (Decreto-ley 1333 de 1986) quedará así:

«Corresponde a la Asamblea Departamental respectiva, a iniciativa del Gobernador, disponer el funcionamiento de las Areas Metropolitanas. Previo a la expedición de la ordenanza pertinente deberá oírse la opinión de los Concejos de los municipios interesados en tal decisión. Estos sólo podrán oponerse a dicha ordenanza por considerar que no se encuentran en las condiciones previstas en el artículo 350 del Código de Régimen Municipal (Decreto-ley 1333 de 1986) y conservarán la misma, por los motivos y causales establecidos en la ley, las acciones contenciosas que sean del caso».

Artículo 16. La presente ley deroga el inciso 2º del artículo 357 del Código de Régimen Municipal (Decreto-ley 1333 de 1986) y las demás disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

Presentado a consideración de la honorable Cámara de Representantes por el suscrito

Julio César Sánchez García,  
Ministro de Gobierno.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

El Area Metropolitana se caracteriza por la existencia de relaciones de diverso orden entre un municipio, que podríamos llamar "núcleo" y un conglomerado de poblaciones circunvecinas, que tienen relaciones muy estrechas con éste, entre otras causas, en razón de sus actividades socio-económicas y de su tamaño poblacional.

De esta manera, el fenómeno metropolitano, antes que una figura jurídica, es una realidad geográfica, económica, social y cultural, pues los grandes centros urbanos ejercen atracción sobre los pequeños, en razón de la calidad de los servicios, las oportunidades de empleo y las comodidades de diverso orden que pueden ofrecer. Se genera así un flujo migratorio prové-

niente de las áreas rurales y urbanas menores que elevan la densidad de la población de las grandes ciudades y causan un rápido crecimiento de la demanda por vivienda, servicios públicos e infraestructura social y de transporte y comunicaciones.

El surgimiento de esta situación en varias zonas del territorio colombiano es lo que ha dado lugar a su regulación jurídica, pues dichas relaciones de dependencia requieren racionalización y esquemas administrativos especiales para la mejor satisfacción de las necesidades del conglomerado metropolitano y, en especial, para una mejor prestación de los servicios públicos. Por ello, el Constituyente de 1968 plasmó la figura de las Áreas Metropolitanas en el artículo 198 de la Constitución Política, al consagrar que la ley podría organizar como tales a dos o más municipios de un mismo departamento para la mejor prestación o administración de servicios públicos.

En desarrollo de este mandato se ha expedido abundante legislación. Entre las normas más importantes podemos citar la Ley 61 de 1978 o "Ley Orgánica del Desarrollo Urbano" y los Decretos 2610 de 1979, referente a urbanización y vivienda y 3104 del mismo año sobre planes integrales de desarrollo. Finalmente, el Código de Régimen Municipal (Decreto-ley 1333 de 1986), recopiló las normas sobre Áreas Metropolitanas. Con base en dicha normatividad se han estatuido las Áreas Metropolitanas de Medellín, Barranquilla, Pereira y Bucaramanga.

No obstante, proliferan las críticas a la legislación que actualmente rige su organización y funcionamiento. Además de su dispersión, muchas disposiciones son consideradas confusas e inconvenientes. Por lo tanto, este proyecto se propone abordar el tema de las Áreas Metropolitanas, a fin de regular la materia de manera armónica y coherente y de introducir precisión en aquellos aspectos que lo requieren, como veremos a continuación.

#### 1. Claridad en la naturaleza jurídica.

Al plasmar en el artículo 1º el concepto de Área Metropolitana, se define con mayor precisión su naturaleza jurídica, dejando en claro que ésta es una entidad administrativa y no de carácter territorial, como algunos sostienen, y al considerarlas un nivel intermedio entre el departamento y los municipios.

Se modifica, además, el numeral primero del artículo 350 del Código de Régimen Municipal (Decreto-ley 1333 de 1986), a fin de que sea la Oficina Departamental de Planeación y no el Departamento Nacional de Planeación, quien emita concepto sobre el carácter de relaciones metropolitanas, que guardan entre sí la ciudad núcleo y los municipios aledaños (artículo 2º). Nada justifica que en pleno auge del proceso de descentralización, sea una entidad del orden nacional quien deba intervenir en decisiones asociativas de carácter local.

#### 2. Carácter de los actos metropolitanos.

Se precisa el carácter prevalente y obligatorio que deben tener los acuerdos y decretos metropolitanos (artículo 3º), pues, uno de los principales problemas de las Áreas Metropolitanas, es la ausencia de normas claras que delimiten las competencias tanto entre sus órganos de administración como entre éstos y los municipios miembros, en materia de planeación, valorización, prestación de servicios y ejecución de obras de interés común.

#### 3. Organos de gobiernos y administración.

En materia de gobierno y administración de las Áreas Metropolitanas, se introducen las nuevas figuras de la "Asamblea Metropolitana" y del "Director Ejecutivo", con el ánimo de darle mayor representatividad, claridad y eficacia al trámite de los asuntos de interés del Área (artículo 4º).

#### 4. De la Asamblea Metropolitana.

Con la introducción de la Asamblea Metropolitana como máxima autoridad del Área, se busca darle a ésta mayor representatividad y, por ende, mayor legitimidad.

En la actualidad, como órgano superior de las Áreas Metropolitanas, actúan las Juntas Metropolitanas correspondientes, que están compuestas por alcaldes, concejales y delegados de los gobernadores con un nivel de representatividad que no se compadece con las importantes funciones atribuidas al Área.

Por ello, el proyecto aspira a resolver este primer escollo, creando organismos suficientemente representativos. En la hora actual es necesario involucrar a los concejos en cualquier decisión que afecte o interese a su comunidad. Además, siendo éstos corporaciones administrativas que coadyuvan con los alcaldes en la tarea de dirigir el municipio, no se ve razón alguna para que los concejales estén ausentes de la administración del Área Metropolitana.

Por ello, el proyecto prevé en su artículo 5º que la Asamblea Metropolitana esté conformada por concejales. Uno por cada municipio integrante del Área. No obstante, el municipio núcleo o metrópoli tendrá una mayor representación, equivalente, a la de los otros municipios más uno, en razón de su mayor importancia económica.

Los miembros de la Asamblea serán elegidos por los concejos o en su defecto por los presidentes de los mismos, para un periodo de dos años, que se iniciará el primero de septiembre (artículo 7º).

La Asamblea Metropolitana se reunirá, por principio, una vez al año, o cuando lo solicite la tercera parte de sus miembros o el Alcalde o la Junta Metropolitana (artículo 6º).

Como autoridad máxima del Área, la Asamblea tendrá funciones en relación con aspectos generales básicos de su administración, tales como la expedición de sus estatutos; la aprobación del presupuesto metropolitano; la formulación y adopción del plan de desarrollo; la definición de los servicios públicos de carácter metropolitano y, finalmente, ejercer las funciones en relación con la contribución de valorización (artículo 8º).

Todas estas funciones las ejercerá la Asamblea a iniciativa del Alcalde Metropolitano y las decisiones que ésta tome en relación con ellas prevalecerán sobre las que en las mismas materias adopten este último y la Junta Metropolitana. Así mismo, las decisiones de estos órganos prevalecerán sobre las que tomen los municipios del Área, cuando actúen individualmente, respecto de los asuntos metropolitanos.

#### 5. De la Junta Metropolitana.

Al existir la Asamblea, la Junta Metropolitana se define en el artículo 9º, como un organismo intermedio entre ésta y el Alcalde Metropolitano.

Una de las mayores críticas que se le han hecho a las Áreas es la inadecuada participación de las autoridades de los municipios miembros en la Junta Metropolitana. Por ello, el proyecto establece que todos los alcaldes de los municipios que integran el Área participen en ella, eliminando las limitaciones que hay actualmente, cuando los municipios son más de cinco (artículo 9º, inciso 2º).

Como innovación, será miembro de la Junta el Director Ejecutivo del Área, el cual tendrá voz pero no voto.

En relación con la gestión metropolitana, el proyecto establece que la Junta tendrá funciones tales como emitir concepto previo sobre determinados proyectos de acuerdo y decretos del Alcalde Metropolitano; determinar la estructura administrativa del Área Metropolitana; autorizar la creación de entidades descentralizadas o autorizar la celebración de los convenios o contratos a que hubiere lugar con las de los municipios que hacen parte del Área para la prestación de los servicios públicos de carácter metropolitano; elegir al Director Ejecutivo, de terna presentada por el Alcalde Metropolitano.

Además, se unifica el periodo de los miembros de la Junta con el de los alcaldes. Se busca con ello hacer acorde el funcionamiento de las Áreas Metropolitanas con el espíritu de la descentralización (artículo 9º).

#### 6. Del Alcalde Metropolitano.

Las funciones del Alcalde se señalan taxativamente en el artículo 11 del proyecto y tienen carácter de ejecución, tales como presentar los proyectos de acuerdo que debe aprobar la Asamblea Metropolitana en el ejercicio de sus funciones y reglamentarlos una vez sean aprobados; crear, suprimir y fusionar empleos y nombrar y remover al personal administrativo del Área; cumplir y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones de las autoridades nacionales y departamentales y convocar y presidir la Junta Metropolitana.

#### 7. Del Director Ejecutivo.

Se dispone que el Director Ejecutivo cumplirá todas las funciones que le delegue el Alcalde (artículo 12).

#### 8. Acciones de los municipios.

Como se mencionó anteriormente, el Área Metropolitana es el reconocimiento que la ley hace de un hecho generado por factores de tipo geográfico, económico, social y cultural.

Por tanto, pertenecer o no a una determinada Área Metropolitana no es algo que dependa de la voluntad de los interesados. Sin embargo, en el artículo 15 del proyecto se consagra el derecho de acción contra la ordenanza que disponga el funcionamiento de un Área, pero sólo para aquellos municipios que consideren que no reúnen los requisitos que la ley exige para formar parte integrante de ella.

Como siempre, el Gobierno Nacional tiene la plena certeza de que el honorable Congreso de la República pondrá todo su empeño para hacer realidad un proyecto que, como el presente, pretende facilitar el funcionamiento y promover la creación de las Áreas Metropolitanas, poniéndolas a tono con las exigencias que demandan los tiempos que corren.

Honorables Representantes,

Julio César Sánchez García  
Ministro de Gobierno.

**PROYECTO DE LEY NUMERO 161 CAMARA 1990**  
por la cual se señala competencia a las Comisiones Segundas del Congreso Nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Los asuntos de competencia de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República quedarán así:

Conocerán todo lo relacionado con la política internacional; defensa nacional; tratados públicos, cual-

quiera que sea la materia a que se refieran; asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; carrera diplomática y consular; extradición, emigración; servicio militar; ascensos militares (honorable Senado); comercio exterior; medio ambiente y asuntos ecológicos, integración fronteriza; honores y monumentos públicos; Derechos Humanos.

Artículo 2º Esta ley rige desde su sanción y quedan derogadas las disposiciones legales que le sean contrarias.

Presentado a consideración del Congreso Nacional por:

Ossman Ramírez Zuluaga  
Representante por Antioquia.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

Presento a consideración de vosotros el presente proyecto de ley, como una expresión de nuestra preocupación por lo que significa el interés que debemos tener todos los colombianos por nuestros recursos naturales y el medio ambiente.

El lenguaje de las nuevas generaciones tendrá que estar orientado hacia las estrategias que lleven a la preservación del ambiente mediante el cuidado por evitar el agotamiento de nuestros recursos naturales, tales como agua, los bosques, el ozono, capas vegetales, el aire, etc.

Colombia, limitada en tecnología y escasa en capitales, está obligada a usar ordenadamente los bienes de la naturaleza en oposición a la generación de alguna riqueza que aunque temporal, tendría serias consecuencias sobre la supervivencia de nuestros compatriotas.

La riqueza de la Nación depende de la abundancia y limpieza de sus aguas, acompañadas de bosques, ausentes de la tala inmisericorde de los mismos.

La crisis energética que agobia al mundo sólo es compensada con la vigilancia de los recursos naturales que produce el fluido eléctrico.

Nuestro país, que tendrá que alimentar cerca de 50.000.000 (cincuenta millones) de habitantes dentro de 20 años, requiere de una legislación moderna que pueda contenerle el proceso de deterioro y degradación de nuestro suelo.

Las generaciones futuras dependerán de la importancia que demos a la ecología y en nuestro caso con mayor razón, pues la población colombiana tiene cerca de 14.000.000 de seres menores de 18 años.

El mayor patrimonio de la humanidad es su recurso natural y por ello estamos obligados a preservarlo y evitar que por ignorancia o por codicia se haga sombrío el transcurso de sus vidas.

La inmensa riqueza de nuestros mares, depositarios de grandes volúmenes de alimentos y contenedores de invaluable reservas de petróleo y gases, nos incitan a aplicar modernas tecnologías para su conservación y crecimiento. El patrimonio forestal de Colombia nos impone su replantación constante para ser permanente la humedad de los suelos y con ello la generación de abundante flora silvestre que incide en el nacimiento de aguas puras.

La pureza del aire que usamos requiere de la actitud tanto de industriales como de la sociedad entera para eliminar las enfermedades respiratorias de nuestros conciudadanos. La no contaminación de los ríos y quebradas conduce a la reproducción de especies animales que hacen atractivo el medio ambiente.

Por los enunciados anteriores y dada la poca claridad legal y reglamentaria sobre las iniciativas que tienen que ver con la ecología es por lo que por go a consideración de los honorables Congresistas la presente iniciativa legal.

Ossman Ramírez Zuluaga.  
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 14 de noviembre de 1990 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 161 de 1990, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Ossman Ramírez Zuluaga.

Pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

Silverio Salcedo Mosquera.

**PROYECTO DE LEY NUMERO 162 CAMARA DE 1990**  
por la cual se asigna un auxilio extraordinario a la Universidad Nacional de Colombia, Seccional de Medellín, para la construcción de la infraestructura física y dotación de equipos del Centro Regional de Procesamiento de Alimentos de la Facultad de Ciencias Agropecuarias.

El Congreso de Colombia, en uso de sus facultades legales, en especial de las conferidas por el artículo 187 de la Constitución Nacional,

DECRETA:

Artículo 1º Como contribución de la República de Colombia a la dotación, actualización y moderniza-

ción de la infraestructura requerida para las labores de docencia y extensión en el Área de Procesamiento de Alimentos en la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Nacional, Seccional de Medellín, destinase la suma de cuatrocientos catorce millones trescientos quince mil pesos (\$ 414.315.000.00) moneda legal, para los laboratorios de leches, carnes, frutas y hortalizas, que conformarán el Centro Regional de Procesamiento de Alimentos.

Artículo 2º Autorízase al Presidente de la República para efectuar los créditos y contracréditos en el presupuesto de la actual vigencia, a fin de dar cumplimiento a la presente ley.

Artículo 3º La presente ley rige a partir de su sanción.

Dada en Bogotá, D. E., a ...

**Diego Mesa Ochoa,**  
Representante a la Cámara.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

La industria agropecuaria colombiana constituye el principal factor de la actividad económica nacional.

Los productos de la agricultura y ganadería determinan un alto porcentaje del producto interno bruto del país y constituyen prácticamente la única fuente de alimentación del pueblo colombiano, puesto que los productos alimenticios importados alcanzan un bajo porcentaje del consumo total.

Los productos agropecuarios representan la más alta proporción de materias primas que Colombia utiliza para impulsar el desarrollo de su industria y comercio. Sin embargo, el sector agropecuario adolece de serias deficiencias en cuanto concierne al manejo, industrialización y comercialización de los productos obtenidos, lo que distorsiona la rentabilidad del sector y repercute negativamente en el nivel de ingreso de los productores.

Esto significa que Colombia debe multiplicar sus esfuerzos no sólo para incrementar y mejorar su producción agropecuaria sino también para aprovecharla en forma integral, mediante apropiados esquemas de manejo, procesamiento y comercialización.

La realidad nacional, acentúa más el problema del manejo, procesamiento y comercialización de alimentos, debido a falta de vías de comunicación adecuadas, mínima electrificación rural, etc., los alimentos obtenidos como excedentes de producción, corren el peligro de deteriorarse antes de llegar al consumidor.

Uno de los medios para la conservación de los alimentos es la transformación en otros productos cuya vida útil se vea prolongada al variarse las condiciones físico-químicas, lográndose con ello una mayor resistencia a los factores adversos que los afectan.

Se han desarrollado en el mundo diversas alternativas a procedimientos tecnológicos para incrementar el tiempo de vida útil de los perecederos, pero las condiciones de nuestro país requieren procesos de adaptación tecnológica o desarrollo de tecnologías propias, asociadas a procesos investigativos serios y de una alta difusión y proyección social.

Ejemplos de las altas pérdidas de alimentos post-cosechados, desgraciadamente, abundan en nuestro medio. La oferta estacional de vegetales a precios realmente irrisorios en los centros de producción en épocas de cosecha, hacen desalentadora la producción al campesino colombiano; sin embargo, al consumidor de la ciudad le llega el producto a precios cada vez más altos, fruto no sólo de la voracidad del intermediario sino del desconocimiento técnico del manejo postcosecha de los productos, que al originar pérdidas, disminuye la oferta de productos, dando como resultado un incremento en los precios al consumidor final.

Qué no decir de lo que sucede en épocas de subienda en nuestros puertos pesqueros colombianos, donde se observa al pescador angustiado rogando que los comercializadores "tomen" su pesca a cualquier precio con tal de no ver el producto de su trabajo deteriorado e inservible al día siguiente.

También se conoce el caso de productor técnico de pollo que como mecanismo regulador del precio, opta por ahogar la sobreproducción de animales.

Así mismo, sucede con el productor de leche quien está limitado para desarrollar un producto autóctono, aprovechando la flora microbiana local, estando supeditado a que el recolector lechero regional llegue dentro de un estrecho margen de tiempo después de su obtención; para no tener que elaborar un producto de baja calidad o simplemente desecharla.

Es fácil deducir de acá, la necesidad apremiante por demás, de crear centros o institutos regionales adscritos a entes estatales que tengan como objetivos investigar, capacitar y difundir conocimiento en torno al manejo, conservación y transformación de alimentos, en principio, leche, carne y frutas y hortalizas, con el ánimo de mejorar ésta, no muy buena realidad nacional.

En este sentido, vincular a la universidad cuyos objetivos básicos son docencia, investigación y extensión a este tipo de trabajo sería excelente, no sólo porque se aprovecharían unos recursos humanos valiosísimos existentes, sino porque además podrían aprovecharse una infraestructura física, que aunque escasa, importante.

Como objetivos básicos de este centro serían investigar procesos, adaptar tecnologías y difundir la información en torno al manejo, conservación y transformación de leches, carnes y frutas y hortalizas.

Este centro regional se propone en la Universidad Nacional de Colombia, Seccional Medellín, adscrito a la Facultad de Ciencias Agropecuarias por ser el centro educativo de Antioquia con mayor tradición docente, investigativa y de extensión en el área, obviamente confiando con la vinculación de los demás centros educativos superiores y con el apoyo técnico de difusión del Sena y Secretaría de Agricultura cuyos instructores se capacitarían en el Centro.

Presentado a consideración de la honorable Cámara de Representantes, por el suscrito,

**Diego Mesa Ochoa,**  
Representante a la Cámara.

**CAMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARIA GENERAL**

El día 15 de noviembre de 1990 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 162 de 1990 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Diego Mesa Ochoa; pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,  
**Silverio Salcedo Mosquera.**

**PROYECTO DE LEY NUMERO 163 CAMARA DE 1990**  
**por la cual se introducen reformas a los Decretos 2241 de 1986 y 1333 de 1986 y se introducen otras modificaciones en materia electoral.**

El Congreso de la República de Colombia,

**DECRETA:**

**ARTICULO 1º** El artículo 76 del Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral), quedará así:

Artículo 76. **Censo Electoral.** Los Censos Electorales posteriores a 1986 de las cabeceras municipales, corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales, que integren el Censo Electoral General, se formarán así:

a) Con los ciudadanos que se inscribieron o votaron en cualquiera de las elecciones de 1986;

b) Con los ciudadanos que inscriban sus cédulas a partir de los mismos comicios siempre que acrediten vecindad en el respectivo municipio, por lo menos con seis (6) meses de anterioridad a la inscripción.

Parágrafo. La vecindad podrá demostrarse con la presentación de comprobantes de pago de servicios públicos al respectivo municipio, por declaración de testigos ante Juez Civil Municipal o Promiscuo o ante Notario Público, y por cualquier otro medio de prueba reconocido por la ley.

**ARTICULO 2º** El artículo 124 del Decreto 2241 de 1986, quedará así:

Artículo 124. **Tarjetas Electorales.** En las elecciones para Presidente de la República, Alcalde de Distrito y Alcaldes Municipales, los ciudadanos votarán con tarjetas electorales que llevarán impreso los símbolos, emblemas y colores de los diferentes partidos o movimientos políticos que participan en las votaciones, con la impresión clara del nombre y apellidos del respectivo candidato.

Parágrafo. Los símbolos, emblemas y colores de los partidos o movimientos políticos serán los mismos que se hayan inscrito para tales efectos antes del Consejo Nacional Electoral o en el acto de inscripción de la respectiva candidatura.

**ARTICULO 3º** El artículo 125 del Decreto 2241 de 1986, quedará así:

Artículo 125. El Consejo Nacional Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, preparará e imprimirá con anticipación suficiente las tarjetas electorales a que se refiere el artículo anterior y las hará llegar oportunamente a las Registradurías Municipales del Estado Civil, para que el día de las votaciones los ciudadanos puedan utilizarlas en todas y cada una de las mesas de votación que funcionen en el territorio nacional.

En el mismo sitio donde funcione el puesto de votación de la Registraduría y la Alcaldía Municipal instalarán un cubículo dentro del cual cada elector escogerá libremente y en secreto la tarjeta electoral. Dicho cubículo estará cubierto por una cortina o protegido por un biombo o cancel, de tal manera que el ciudadano quede aislado de los demás electores y miembros del jurado de votación en el momento de decidir su voto por cualquiera de los candidatos a la Presidencia de la República, a la Alcaldía del Distrito o a las Alcaldías Municipales.

**ARTICULO 4º** El artículo 1º de la Ley 78 de 1986, quedará así:

Artículo 1º **Elección.** Los Alcaldes y Concejos Municipales y de Distrito serán elegidos por el voto de los ciudadanos en fecha diferente a la cual se elijan Diputados, Representantes a la Cámara y Senadores, lo mismo que Presidente de la República.

**ARTICULO 5º** El artículo 256 del Código Penal, quedará así:

Artículo 256. **Antelación de los resultados electorales.** El que por medio distinto de los señalados en el artículo precedente altere el resultado de una votación traslade votantes de un municipio a otro con el mismo propósito o introduzca documentos o papeletas indebidamente, incurrirá en prisión de seis (6) meses a cinco (5) años.

**ARTICULO 6º** Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las leyes que le sean contrarias.

Presentado a consideración de la honorable Cámara por el Representante,

**Carlos Alfonso Ayala Jiménez.**

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

El proceso de descentralización, pero en especial la elección popular de Alcaldes ha constituido un paso fundamental en el desarrollo del país, pues le infundió un nuevo hábito a la vida política, económica y social del municipio que durante años había languidecido dentro del marco institucional colombiano.

La elección popular de Alcaldes ha sido la pieza fundamental del proceso de descentralización, puesto que al acercar la autoridad al ciudadano y al hacerla responsable de sus actos ante la comunidad local, se constituye en una excelente base para el desarrollo de los aspectos fiscales y administrativos de la descentralización. Además, la elección popular de Alcaldes se ha constituido en un importante estímulo a la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos que atañen a la comunidad local, al mismo tiempo que ha estimulado la participación ciudadana en el proceso electoral en su conjunto, generando un efecto oxigenante para la democracia representativa colombiana.

Sin embargo, estos efectos positivos se pueden ver empañados, en la medida en que los últimos comicios locales, se pudo constatar el traslado de votantes a fin de inflar el registro electoral e inclinar la balanza a favor de determinado candidato o alcalde; no siempre representativo de los intereses municipales.

Por ello en el anterior proyecto presentamos algunas medidas de carácter legal que contribuirán a impedir el fenómeno en cuestión. Ello se lograría en la medida en que la inscripción en el censo electoral municipal se vincule a la prueba de la vecindad en el respectivo municipio y a las causales de nulidad establecidas en el momento en que el número de votos emitidos sea superior a dicho censo, la introducción de la tarjeta electoral para la elección de Alcaldes, y la separación de esta elección de la de Corporaciones Públicas y de Presidencia de la República.

Sin embargo, es de advertir que la pureza del sufragio sólo se logrará plenamente en la medida en que exista la educación política y la voluntad en los jefes políticos regionales y locales.

Presentado a consideración de la honorable Cámara por el Representante,

**Carlos Alfonso Ayala Jiménez.**

**CAMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARIA GENERAL**

El día 15 de noviembre de 1990, ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 163 de 1990, con su correspondiente exposición de motivos; por el honorable Representante Carlos Alfonso Ayala Jiménez, pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,  
**Silverio Salcedo Mosquera.**

**PROYECTO DE LEY NUMERO 164 CAMARA DE 1990**  
**por la cual se cambia el nombre de Colegio Mayor, por el de Universidad Mayor de Cundinamarca.**

El Congreso de Colombia,

**DECRETA:**

Artículo 1º El establecimiento público del orden nacional denominado Colegio Mayor de Cundinamarca se llamará en adelante Universidad Mayor de Cundinamarca.

Artículo 2º El Gobernador de Cundinamarca o su delegado será miembro del Consejo Superior de la Institución.

Artículo 3º Para obtener el reconocimiento institucional la Universidad Mayor de Cundinamarca, acreditará los requisitos exigidos por el artículo 47 del Decreto 80 de 1980.

Artículo 4º Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado a consideración de la honorable Cámara por el Representante,

**Carlos Alfonso Ayala Jiménez.**

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

El proyecto de ley presentado a la consideración del Congreso de la República tiene destacada importancia por los siguientes motivos:

1. El Colegio Mayor de Cundinamarca nace como una necesidad nacional apremiante de brindar educación a las mujeres de escasos recursos económicos, provenientes del Distrito Especial de Bogotá y de la provincia cundinamarquesa.

2. Por todo lo anterior, el Congreso de la República expidió la Ley número 48 de 1945 que le da nacimiento a la Institución, solidariamente con el Departamento de Cundinamarca, entidad ésta que se asocia institucionalmente para tal fin, y vende el lote a la Nación, según el artículo 12 de la Ordenanza 13 del 31 de mayo de 1946, para el funcionamiento del Colegio Mayor de Cundinamarca.

3. En el lote así adquirido, la Nación levanta, desde el año 1946 las construcciones destinadas al funcionamiento de la Institución, por un valor aproximado de mil millones de pesos (\$ 1.000.000.000). En estos edificios empezaron a funcionar las escuelas de bacteriología, delineantes de arquitectura, escuela de comercio y otras.

4. El crecimiento e importancia académica de la institución, obligan al Parlamento a reconocerle autonomía administrativa y académica, convirtiéndola según el artículo 61 de la Ley 24 del 11 de febrero de 1988, en un establecimiento público del orden nacional, regido en el aspecto académico-administrativo por las normas que regulan la educación superior.

5. El Decreto extraordinario número 0758 de 1988, autoriza a la Nación para ceder al Colegio Mayor de Cundinamarca, el inmueble adquirido y las construcciones levantadas a expensas de aquella. En tales construcciones funcionan hoy las facultades de bacteriología, trabajo social, etc., con una población de más de 4.000 estudiantes provenientes de Bogotá, Cundinamarca y otros lugares del país, pudiéndose afirmar que, como lo pretendió el Legislador de 1946, la Institución constituye hoy una verdadera Universidad a la cual ya no puede dársele el nombre de Colegio sino el de "Universidad Mayor de Cundinamarca", por haberse asociado institucionalmente el Departamento que lleva su nombre, según la letra y el espíritu de la Ley 48 de 1945, para dar nacimiento a la Institución, en beneficio de la educación de personas de escasos recursos económicos, aportando para tal fin una de sus más valiosas propiedades, el lote B) situado en Bogotá, D. E., en la calle 28 número 6-02 (Matrícula inmobiliaria número 050-0541960) para la organización y funcionamiento de la Institución.

6. El nombre de "Universidad Mayor de Cundinamarca", corresponde, pues, en la actualidad, a las verdaderas dimensiones académicas y administrativas adquiridas por el establecimiento público denominado antes Colegio Mayor de Cundinamarca.

7. El Gobernador de Cundinamarca deberá entonces formar parte del Consejo Superior de la Institución, personalmente o a través de su delegado.

Presentado a consideración de la honorable Cámara por el Representante,

**Carlos Alfonso Ayala Jiménez.**

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 15 de noviembre de 1990 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 164 de 1990, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Carlos Alfonso Ayala; pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

**Silverio Salcedo Mosquera.**

**INFORME  
DE SECRETARIA**

**Informe número 10.**

**RELACION DE LOS PROYECTOS DE LEY**

La Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes se permite informar que, el señor Presidente de la Corporación, doctor Hernán Berdugo Berdugo, ha dado trámite a los siguientes proyectos:

Proyecto de ley número 143 de 1990, "por la cual se autorizan unas operaciones de endeudamiento interno y externo de la Nación, se autorizan operaciones para el saneamiento de obligaciones crediticias entre entidades públicas, se otorga una facultad y se dictan otras disposiciones". Presentado por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, Rudolf Hommes.

Proyecto de ley número 144 de 1990 "por la cual se dictan normas sobre el servicio de televisión y de radiodifusión oficial". Presentado por el señor Ministro de Comunicaciones, Alberto Casas-Santamaría.

Proyecto de ley número 145 de 1990, "por medio de la cual se modifica parcialmente el Decreto número 222 de febrero 2 de 1983, en sus artículos 191, 192 y 193, sobre contratos de concesión para emisoras comunitarias". Presentado por el honorable Representante Alberto Naranjo Gallo.

Proyecto de ley número 146 de 1990, "por la cual se rinde homenaje a un insigne colombiano y se ordena la publicación de su obra literaria". Presentado por el honorable Representante Enrique Valderrama Jaramillo.

Proyecto de ley número 147 de 1990, "por medio de la cual se honra la memoria del ilustre colombiano y ex Presidente de la República, doctor Manuel Antonio Sanclemente". Presentado por el honorable Representante Camilo Arturo Montenegro.

Proyecto de ley número 148 de 1990, "por la cual se dictan normas sobre orden público interno, policía cívica local y se dictan otras disposiciones". Presentado por el señor Ministro de Gobierno, doctor Julio César Sánchez-García, Ministro de Defensa (E), Luis E. Roca Maichel y el Ministro de Hacienda, Rudolf Hommes.

Proyecto de ley número 150 de 1990, "por la cual se establecen el objeto, funciones y principios de organización del Departamento Administrativo Especial de la Presidencia de la República y se confieren unas facultades extraordinarias al Presidente de la República". Presentado por el señor Ministro de Gobierno, doctor Julio César Sánchez-García.

Proyecto de ley número 149 de 1990 "por la cual se expiden normas sobre las telecomunicaciones del país". Presentado por el honorable Representante Julio Enrique Ortiz.

Proyecto de ley número 151 de 1990, "por la cual se concede una amnistía a las organizaciones campesinas de autodefensas". Presentado por el honorable Representante Alfonso Salamanca y Miguel A. Roa.

Proyecto de ley número 152 de 1990, "por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los derechos del niño adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 20 de noviembre de 1989". Presentado por el señor Ministro de Relaciones Exteriores, Luis Fernando Jaramillo.

Proyecto de ley número 153 de 1990, "por la cual se nacionaliza una carretera en el Departamento del

Cauca y se ordena su pavimentación". Presentado por el honorable Representante Manuel José Castrillón Cerón.

Proyecto de ley número 154 de 1990, "por la cual se nacionaliza una carretera en el Departamento del Cauca y se ordena su pavimentación. Presentado por el honorable Representante José Manuel Castrillón Cerón.

Proyecto de ley número 155 de 1990, "por la cual se dictan normas sobre orden público interno, Policía Nacional y local y se dictan otras disposiciones". Presentado por el honorable Representante Antonio Álvarez Lleras y el honorable Senador Ernesto Rojas Morales.

Proyecto de ley número 156 de 1990, "por la cual se dispone la cesión de una regalía para la construcción de un acueducto regional". Presentado por los honorables Representantes Lorenzo Solano Peláez, Jorge Ballesteros Bernier, y el Ministro de Salud Pública, Camilo González Posso.

Los proyectos de ley con sus respectivas exposiciones de motivos han sido enviados a la Imprenta Nacional para su publicación en los Anales del Congreso.

El Secretario General,

**Silverio Salcedo Mosquera.**

Bogotá, D. E., 13 de noviembre de 1990.

**ACTAS DE COMISION**

(Viene de la edición número 99).

**COMISION QUINTA**

**ACTA NUMERO 03**  
Sesiones ordinarias.

**Presidente:**

Yo quisiera ya no habiendo más proposiciones sobre la mesa, referirme a dos situaciones: una, tiene que ver con el orden del día, la verdad es que el segundo punto del orden del día hacía referencia a la consideración de las dos actas, la número 1 y la número 2 de las dos sesiones anteriores, en este sentido como ya los honorables Representantes han tenido la oportunidad de leer las dos actas procederíamos a aprobarla, en primer lugar para que esto quede claro en el acta del día de hoy y por supuesto en la grabación, en primer lugar estaría presentando a consideración de la honorable Comisión la modificación del orden del día para poner en el 4º punto realmente la consideración de las actas y luego entraríamos a decidir si los honorables Representantes así lo estiman, a decidir sobre la aprobación de las actas o posponemos la aprobación de esas dos actas para la próxima sesión incluyendo la tercera, o sea el acta de la sesión de hoy. En primer lugar presento la proposición de modificación del orden del día para considerar en el cuarto punto del orden del día de hoy las Actas número 1 y número 2. En consideración esta proposición.

**Honorable Representante**

**Luis Alfredo Gómez Perdomo:**

Una moción de orden, señor Presidente, en el sentido de que aprobemos primero la proposición de citación al Director de Bienestar Familiar para después presentar la proposición de la alteración del orden del día.

**Presidente:**

Tiene razón, honorable Representante. Anuncio que va a cerrarse la discusión de la proposición, queda cerrada con las adiciones presentadas y con la palabra cítese a la aprueba la Comisión?

**Secretaria:**

Es aprobada la proposición.

**Presidente:**

Ahora presento la proposición de modificación del orden del día para el 4º punto, la consideración de las Actas números 1 y 2.

Está en consideración la proposición.

**Honorable Representante**

**Francisco Sanclemente Molina:**

Yo quisiera sugerirle con toda la consideración a la señora Secretaria de la Comisión, que estas actas pues no las consideramos los Representantes el día de la sesión, porque muy absolutamente son fieles a la grabación, pero siempre a veces a los Parlamentarios nos gusta leerlas, entre otras cosas porque aquí veo en el Acta número 2, dice que el honorable Representante Sanclemente no se excusó en la sesión anterior, resul-

ta que yo llamé tres veces, además hablé con la Secretaría que la honorable Comisión tuvo a bien cambiar quizá por eso la actual Secretaria no sabía. De manera que si se va a hacer la aprobación del acta, yo quisiera hacer esa aclaración en el Acta número 2. Y con todo respeto solicitarle que el día viernes o el día lunes antes de la sesión nos hicieran llegar a las respectivas oficinas el acta.

**Honorable Representante**

**Juan Carlos Vives Menotti:**

A mí me da pena con usted señor Presidente, pero hoy nos hemos encontrado en diferentes puntos de vista reglamentarios y procedimentales desde el manejo de la Comisión. Yo le voy a votar la modificación del orden del día, pero es primera y última vez que la hago en estos términos, porque son términos totalmente irreglamentarios, el reglamento es claro en definir que las modificaciones del orden del día deben de hacerse antes del desarrollo del mismo, entonces necesariamente cualquier inquietud que manifieste un parlamentario al respecto para que no estemos por fuera del reglamento. Me parece por lo menos la solicitud muy respetuosa que hizo a la Comisión el doctor Sanclemente, que citemos a los funcionarios así el reglamento diga lo contrario, nos va a dejar sin presentación de ninguna clase ante muchos funcionarios que el reglamento exige para ellos es invitación y no citación.

Yo me aferro al reglamento no porque quiera convertir esto en una escuela de doña Rita ni más faltaba, sino sencilla y simplemente porque me gustan las reglas del juego claras, uno no sabe el día de mañana qué tipo de tropiezos o diferencias se puedan encontrar en el manejo mismo de las sesiones eso es susceptible de darse porque no todos los parlamentarios siempre entre nosotros reina la armonía y la cordialidad que se respira hasta el día de hoy, en la plenaria misma se ven ese tipo de encontrones. Y necesariamente cuando se presentan la única manera de sacarlos adelante o de dilucidarlos es acogiéndolos al reglamento. Entonces yo lo único que pido y en esto sí voy a ser muy inelástico, es que sigamos acogiéndonos al reglamento. Yo le voto la modificación del orden del día, procedamos a hacerlo y acato lo de si se aplaza o no la aprobación de las actas de las sesiones anteriores, pero las modificaciones del orden del día, señor Presidente, no se pueden plantear sino al comienzo del desarrollo del orden del día y no al final ni a la mitad, una vez comenzado a evacuarse el mismo.

**Presidente:**

Yo creo, honorables Representantes, yo no tomo esto como encuentro ni como diferencias, yo lo entiendo como una colaboración que usted tiene con la Comisión y con la Mesa, observaciones como que se abran las puertas, yo creo que esto está perfecto. Planteamientos como que va a haber sesiones informales, eso está previsto en el reglamento. Usted tiene razón. Las modificaciones del orden del día deben hacerse inicialmente, lo que ocurrió en este caso concretamente es que al leer el orden del día y al pasar al siguiente punto la verdad fue que la Secretaria pasó directamente al punto de distribución de proyectos y yo no caí en cuenta, quizá por la experiencia de ella, yo creo que eso es claro. Por eso al presentarse la situación, yo creo que lo reglamentario, así no se ajuste estrictamente a la letra del reglamento, es que de

todos modos la Comisión apruebe la modificación del orden del día y quede en el cuarto punto la consideración de las actas. Pero yo creo que nosotros aquí en la Mesa Directiva recibimos todas las propuestas y sugerencias en este sentido y reconvenimos como una colaboración al buen funcionamiento de la Comisión.

En consideración la modificación del orden del día, ¿aprueba la Comisión la modificación?

**Secretaría:**

Si lo aprueba.

Siguiente punto del orden del día, consideración del Acta número 1 correspondiente a la sesión del día miércoles 22 de agosto y del Acta número 02, correspondiente a la sesión del día miércoles 29 de agosto de 1990.

**Presidente:**

En consideración las dos actas. Lo que yo quería decirle a los honorables Representantes era que si algunos estiman tomar un tiempo mayor para poder considerar sobre todo la número dos que apenas fue entregada en el día de hoy, pues podríamos, ya está la número uno leída, aprobar la número 1 y posponer la número 2 para considerarla con la número 3 en la siguiente sesión.

**Honorable Representante  
Francisco Sanclemente Molina:**

Yo estoy completamente de acuerdo, pero me permitiría hacer una sugerencia a la señora Secretaria para que le aprobemos sin ningún inconveniente el Acta número 2 en la próxima sesión corrija en el sentido de que yo presenté excusa.

**Presidente:**

¿Aprueba la honorable Comisión el Acta número 1?

**Secretaría:**

Es aprobada el acta.

**Presidente:**

El Acta número 2 y número 3 se pondrá a consideración en la sesión del próximo miércoles, que desde luego acogemos también la solicitud del honorable Representante Sanclemente Molina, de que ojalá estas actas estén a más tardar el lunes en la tarde en sus respectivas casillas. Nosotros tenemos aquí una dificultad sobre todo con los que viven fuera de Bogotá, que es enviar el acta a sus respectivas regiones, yo más bien les rogaría que a sus asistentes ustedes les recomienden que el lunes en la tarde recojan las actas para que por lo menos puedan estudiarlas durante el día martes y en la sesión del miércoles hacer los cambios, modificaciones, etc., que consideren conveniente. Trataremos entonces de que el lunes en la tarde estén las actas en las respectivas casillas.

Para concluir, yo quisiera hacer dos comentarios en este sentido.

En primer lugar, retomando algo muy importante que decía el honorable Representante Juan Carlos Vives, en todas las sesiones de la Comisión Quinta, por reglamento es posible hacer sesión informal a solicitud de cualquiera de los honorables Representantes de la Comisión. La sesión informal es para escuchar a personas que no son miembros de la Comisión Quinta, que no son parlamentarios de la Comisión Quinta, no hay problema que sean parlamentarios, Representantes a la Cámara o Senadores de la República en ejercicio, pero para escuchar a particulares, representantes de agremiaciones, etc., la Comisión antes de escucharlos debe someterse a consideración la sesión informal y si la Comisión lo aprueba, entra en sesión informal, escucha a la persona o personas interesadas en escuchar la Comisión y una vez que los ha escuchado nuevamente, levanta la sesión informal y con-

tinúa con la sesión formal, este es un procedimiento reglamentario que es importante que todos los honorables Representantes lo conozcan porque en cualquier momento o en cualquier circunstancia es posible declarar la sesión informal, presentando la correspondiente proposición a la Mesa Directiva para ser discutida y aprobada por la Comisión.

En segundo lugar yo quiero darle por supuesto la bienvenida al honorable Representante Gilberto Cardona Rueda, quien es suplente del honorable Representante Gerardo Echeverry y al honorable Representante Leonel Cruz Trujillo, suplente de la honorable Representante María Isabel Cruz, quienes tomaron posesión entiendo en el día de ayer y entran entonces a sesionar en la Comisión. Y les voy a rogar en esto a los honorables Representantes principales que cuando se produzca esos cambios nos comuniquen por escrito a la Secretaría de la Comisión.

Yo no sabía, excúseme, honorable Representante, no sabía que era el suplente de la doctora María Isabel Cruz. Entonces el procedimiento ahí es que primero comunican a la Comisión de la Mesa o sea a la Secretaría General que entra el Representante suplente y nos dan copia de la comunicación aquí a la Secretaría General para poder nosotros estar informados.

Les damos la bienvenida en nombre de todos los colegas de la Comisión Quinta de la Cámara.

En tercer lugar, quería manifestar también lo siguiente, en las sesiones que se realicen por fuera de la sede de la Comisión como en el caso, por ejemplo, de la proposición presentada por el Representante José Gimber Chávez, esas sesiones se realizan los fines de semana, esas sesiones no podemos llevarlas a cabo durante la semana, sino que fundamentalmente deben llevarse a cabo a partir del día viernes o sábado; en esas sesiones la Comisión una vez instalada, por ejemplo, en Yopal, declara la sesión informal para escuchar a los distintos voceros de la comunidad de Casanare sobre los temas para los cuales fue citada la Comisión allá en la región correspondiente y después de escucharlos levanta la sesión informal para opinar, estudiar y discutir sobre los distintos puntos que se han planteado y adoptar las decisiones que la Comisión estime pertinente. Entonces cuando presentemos citaciones de traslado de la Comisión a sesionar por fuera de su sede, es indispensable que tengamos claro la fecha y que será en los fines de semana y que cuando esa proposición se apruebe de verdad, todos hagamos el compromiso, o si no la gran mayoría de trasladarnos a sesionar allá.

Muy grave sería que cuando llegue el momento de ir a sesionar a Yopal solamente estemos cuatro o cinco miembros de la Comisión donde no tenemos ni siquiera quórum deliberatorio, eso sería muy delicado frente a la comunidad, por ejemplo, en este caso de la Intendencia del Casanare. Me parece importante comentar esto y lo hago con perdón de los honorables Representantes que ya tienen en esto una experiencia, porque ya han participado en la vida del Congreso en el período anterior, pero el hecho es que la mayoría de los honorables Representantes, pues están viniendo por primera vez al Congreso. Entonces son importantes todas estas aclaraciones y en esto reitero mi solicitud a los Representantes más duchos, más curtidos en estas cosas para que nos ayuden con todos los demás colegas en hacer claridad y precisión y en tener las mejores informaciones para el buen funcionamiento de la Comisión.

**Honorable Representante Jorge Ardila Duarte:**

A mí me parece, señor Presidente, que lo más importante para estos desplazamientos es la colaboración del Ejecutivo y de los funcionarios que realmente pueden ayudar a esas regiones. En el período tal vez 82-86 hicimos varios viajes y hubo uno en Ipiales que tuvo un gran éxito, pero asistió la Gerente del Instituto de Crédito Territorial, María Eugenia Rojas, los Ministros asistieron todos los del área de salud, educación y de esa manera pues lógicamente hay mucho más entusiasmo de los Representantes para ir y de la comunidad para poder resolver sus problemas. Y hubo otras Comisiones, por ejemplo, a Tunja donde fueron

dos Representantes de la Comisión y no fue ningún Ministro. A mí me parece que podemos colaborar todos entre los funcionarios que se van a invitar y saber con antelación para ir donde esos funcionarios, donde esos Ministros, Gerentes de Institutos Descentralizados o de Departamentos Administrativos, empresas de economía mixta y comprometerlos. El éxito de esos viajes que me parecen muy importantes, especialmente para regiones como en el caso de Casanare que yo creo que debemos tener la solidaridad todos de asistir allá, lo mismo como habíamos hablado del caso de Urabá.

De las regiones donde muchas veces esos funcionarios nunca van si nosotros logramos entre otras cosas en comisiones ir a visitar esos altos funcionarios, puede tener mucho éxito las visitas a las diversas regiones, especialmente las más apartadas, las zonas de colonización o las más deprimidas que hay en el país y creo que con la colaboración de todos, las personas que de una u otra razón tengan conexión con los funcionarios del Gobierno. Eso era lo que quería comentar, señor Presidente, porque me parece que esas visitas son muy importantes y el éxito depende de esa labor que se hace anteriormente al viaje a la respectiva región.

**Presidente:**

Muchas gracias, honorable Representante, tiene la palabra el doctor Luis Alfredo Gómez.

**Honorable Representante  
Luis Alfredo Gómez Perdomo:**

Estamos viendo que se ha explicado, pero si es sábado o domingo, la mayoría de los parlamentarios estamos en la provincia, entonces he visto en lo que, por ejemplo, vi en el Huila, que la mayoría de las veces que se desplazaban las Comisiones del Congreso, iban los viernes o iban los lunes y así se podían desplazar fácilmente los Ministros y Gerentes de Institutos, entonces para dejar esa sugerencia.

**Honorable Representante Jorge Ardila Duarte:**

Es más fácil para el desplazamiento el sábado o el domingo, porque el viernes y el lunes realmente un Ministro no puede salir, es mucho más fácil que sea un fin de semana, por ejemplo, empezando desde el viernes hasta el domingo y lógicamente hay 3 días o dos días para que el funcionario pueda escoger, unos escogerán un día, otros otro día. Pero la verdad es que es mucho más fácil que sea fin de semana, porque la verdad es que lunes a viernes para los funcionarios. Se puede empezar el viernes y estar puede ser hasta el domingo que este día ya es pura rumba.

**Presidente:**

El criterio que tenemos es este, en estas salidas de la Comisión se inicie el viernes el desplazamiento a la respectiva región y la instalación y las labores de la Comisión el propio viernes en lo posible y el sábado para estar regresando el domingo en la mañana, porque la verdad es que uno sabe muy bien que la mayoría de los parlamentarios tratan por lo menos de reservar el día domingo para estar con la familia. De manera que básicamente trabajaríamos viernes y sábado, regresando si no el mismo sábado al final de la tarde, si el domingo en las primeras horas de la mañana.

Agotado el orden del día, se levanta la sesión y se convoca para el próximo miércoles 12 de septiembre a las once de la mañana, fecha en la cual están citados tres Ministros, el Jefe de Planeación, el Consejero Presidencial y el Secretario de Integración de la Presidencia, para que hablen sobre el Plan Nacional de Rehabilitación.

El Presidente,

Jaime Niño Díez.

El Vicepresidente,

Alberto Mesa Abadía.

La Secretaria,

Yolanda Herrera Veloza.