



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - Nº 118

Santafé de Bogotá, D. C., jueves 1º de junio de 1995

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES: PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

**PROYECTO DE LEY NUMERO 235 DE 1995 SENADO**

*por la cual se dictan disposiciones en materia de endeudamiento y se dictan otras disposiciones*

El Congreso de Colombia,

**DECRETA:**

Artículo 1º. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 364 de la Constitución Política, el endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago.

Para efectos de la presente ley, se utilizará como indicador de la capacidad de pago de las entidades territoriales el ahorro corriente disponible.

El ahorro corriente disponible será el resultado de restar los gastos de funcionamiento, las transferencias pagadas y los intereses de la deuda a los ingresos tributarios, los no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias efectivamente recibidas y las transferencias nacionales.

En caso de que la entidad territorial se disponga a obtener recursos del crédito para financiar partidas presupuestales correspondientes a gastos de funcionamiento o inversiones distintas a las consideradas como inversión social, no se incluirán en la fórmula de cálculo del ahorro corriente disponible, los ingresos y gastos relacionados con transferencias de asignación forzosa. Así mismo, las transferencias de asignación forzosa sólo se incluirán en la fórmula de cálculo cuando el empréstito tenga por objeto financiar gastos e inversiones en los mismos sectores señalados por la ley.

Para efectos de la determinación de la capacidad de endeudamiento de acuerdo con la presente ley, los salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social se considerarán como gastos de funcionamiento aunque se encuentren presupuestados como gastos de inversión.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo establecido en las normas especiales, el Gobierno Nacional establecerá las reglas para determinar la capacidad de pago de las entidades descentralizadas de los entes territoriales. Para tal efecto, el Gobierno tendrá en cuenta, entre otros criterios, las características de cada tipo de entidad, las actividades propias de su objeto y la composición general de sus ingresos y gastos.

Artículo 2º. Las entidades territoriales podrán realizar operaciones de crédito público siempre y cuando el servicio total de su deuda, incluyendo el nuevo empréstito, no supere el cuarenta por ciento (40%) del ahorro corriente disponible de la vigencia anterior.

Las corporaciones públicas de las entidades territoriales podrán autorizar la asunción de compromisos de servicios de deuda superiores al cuarenta por ciento (40%) y hasta el sesenta por ciento (60%) del ahorro corriente disponible siempre y cuando la entidad territorial se comprometa a ejecutar un plan de saneamiento financiero que permita incrementar con recursos propios su ahorro corriente disponible a partir de la vigencia en curso, en condiciones de eficiencia financiera fiscal y administrativa.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público, podrá autorizar la asunción de compromisos por servicio de la deuda superiores al sesenta por ciento (60%) del ahorro corriente disponible o cuando éste sea negativo.

Artículo 3º. El Gobierno Nacional podrá delegar en los gobernadores la facultad de coordinación y asesoramiento a los municipios en los planes de saneamiento financiero a que se refiere el artículo anterior. Dicha función será ejercida directamente por el Gobierno Nacional en relación con las demás entidades territoriales.

Corresponde a las corporaciones públicas de las entidades territoriales y a las contralorías del orden

territorial, velar por el cumplimiento de los planes de saneamiento financiero.

Artículo 4º. Las entidades territoriales solamente podrán pignorar las rentas o ingresos que deban destinarse forzosamente a determinados servicios, actividades o sectores señalados por la ley, cuando el crédito que se asegure mediante la pignoración tenga como único objetivo financiar la inversión para la provisión de los mismos servicios, actividades o sectores a los cuales deban asignarse las rentas o ingresos correspondientes.

Artículo 5º. En el término de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las entidades territoriales deberán informar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público, el saldo de la deuda, sus desembolsos, pago de amortizaciones, intereses y comisiones pactadas, así como las condiciones de plazo, modalidades de amortización y tasas de interés de los créditos vigentes, certificados por la respectiva contraloría.

Artículo 6º. La inobservancia de lo dispuesto en los artículos anteriores constituirá falta disciplinaria y dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en las disposiciones vigentes.

Artículo 7º. El Gobierno Nacional establecerá las reglas de transición y los programas de ajuste para las entidades territoriales que a la fecha de expedición de la presente ley o como consecuencia de la misma, incumplan lo previsto en los artículos anteriores.

Artículo 8º. Autorízase al Gobierno Nacional para garantizar operaciones de crédito público interno hasta por el equivalente en pesos de cuatro mil quinientos millones de dólares (US\$4.500.000.000). Esta autorización se sujetará a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 1º de la Ley 185 de 1995.

Artículo 9º. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*Guillermo Perry Rubio,*  
Ministro de Hacienda y Crédito Público.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

*Introducción*

El endeudamiento municipal ha experimentado un rápido crecimiento a partir de 1986, a raíz del inicio del proceso de descentralización. La redefinición de responsabilidades ha asignado a las entidades territoriales un papel mucho más importante en la provisión y ejecución de los servicios públicos de incidencia local y en la planificación y ejecución de inversiones productivas, que habían estado en cabeza de entidades nacionales. Se ha estimulado así la búsqueda de fuentes adicionales de financiación para hacer frente a las crecientes demandas de servicios públicos, entre ellas el crédito comercial y la cofinanciación. Estas fuentes resultan más atractivas desde el punto de vista político pues las autoridades locales encuentran que es más fácil financiar gastos presentes con deuda. Así se desplaza la necesidad de realizar ajustes en materia tributaria.

La descentralización de responsabilidades se ha visto también acompañada por una creciente transferencia de recursos de la nación, que ha estimulado la capacidad de endeudamiento de los municipios y los departamentos, que ha dado lugar a la mayor disposición de los bancos a prestar los recursos, dada la posibilidad de las entidades territoriales de pignorar estas rentas como garantía.

El primer gran salto en el endeudamiento ocurrió en 1989, año en que el valor de créditos otorgados pasó de \$ 54.529 millones (0.15 del PIB) en el año inmediatamente anterior, a \$122.045 millones (0.74% del PIB). En 1993 se registró el segundo salto, representando un incremento porcentual del 94.3% para el mismo período. Los créditos aprobados fueron \$777.596 millones correspondientes al 1.85% del PIB, pasando de empréstitos equivalentes al 1.14% del PIB, en el año inmediatamente anterior. En 1994, también se mantuvo esta tendencia.

El endeudamiento municipal contó hasta 1990 con una casi exclusiva fuente de financiamiento: la banca comercial. La creación de Findeter, en 1990 dio lugar al fortalecimiento de la oferta de crédito de largo plazo destinado a las entidades territoriales. Findeter ha hecho que la participación de los intermediarios comerciales en este mercado, aunque aún elevada, haya registrado una significativa caída, pasando del 91% del mercado al 55% en la actualidad.

No obstante, la composición del portafolio de deuda, con un porcentaje mayoritario de empréstitos de la Banca Comercial hace que este portafolio se caracterice por créditos de corto plazo, es decir una vida promedio de cinco años, con elevadas tasas de interés (DTF+10% en promedio). La indexación de los intereses al DTF es causante de que el costo del endeudamiento no sólo sea elevado sino también, en extremo volátil.

Los usos de crédito corresponden a los diversos proyectos de desarrollo de las entidades territoriales. Según cifras de 1994, estos usos son orientados en su mayoría a planes y programas generales de desarrollo (52.5%), obras públicas (14.5%), saneamiento ambiental (5.3%), transporte (8.5%), educación (5.6%), comunicaciones (1.5%), gastos de funcionamiento (6.3%), desarrollo urbano (1.0%). Se observa, entonces cómo algunos sectores como la educación, el saneamiento ambiental, el transporte y el desarrollo urbano reciben una asignación baja de crédito. Esto se debe en parte a que el financiamiento en estas áreas se ha realizado a través de transferen-

cias (Situado Fiscal, IVA) y a la existencia en el pasado de entidades nacionales ejecutoras de los principales servicios básicos (Insfopal, ICCE, INS, etc...), haciendo en cierta medida innecesario para las entidades territoriales, en especial los municipios, el endeudamiento para inversión en estas áreas.

Esta situación también hace evidente que importantes sectores sociales y productivos no obtienen financiación alguna a través de las entidades territoriales, y que en el futuro, a medida que avance la descentralización, los municipios deberán ir aumentando el esfuerzo en estas áreas bajo la amenaza de incrementar el rezago económico y social.

Se puede decir entonces que el endeudamiento de los municipios está registrando un importante crecimiento (84.5% promedio anual desde 1986 hasta 1993), lo que implica un aumento en los costos de financiamiento. Dado que el período de maduración económica y social de los proyectos es superior al de los créditos, en su mayoría otorgados por la banca comercial, y que muchos de estos créditos no se orientan a la construcción de proyectos en áreas sociales y económicamente rentables, existe la posibilidad de que las entidades territoriales estén acumulando una deuda altamente riesgosa.

En un análisis que utiliza las ejecuciones presupuestales de 765 municipios, aproximadamente el 75% del total, se destacan los siguientes aspectos (ver tabla 1): la capacidad de generación es más elevada en los municipios más grandes; las transferencias de la Nación son el ingreso predominante en los municipios medianos y pequeños; los gastos de funcionamiento son el principal componente del gasto total; la elevada inversión así como la concentración del endeudamiento son aspectos representativos de los municipios grandes; existe aún una baja, relación entre el servicio de la deuda y los ingresos corrientes para la mayor parte de los municipios.

El 88% de los ingresos tributarios del país son generados en los municipios más grandes (categorías especial, primera y segunda). La capacidad de generación de ingresos para los municipios más grandes, es del 63% del total. Esto es resultado de una base tributaria más amplia y una estructura administrativa que permite a estas localidades realizar un mayor esfuerzo fiscal. Dicha capacidad contrasta con los bajos recaudos y la aún precaria situación administrativa de los municipios pequeños, es decir, aquellos con menos de 50.000 habitantes<sup>1</sup>.

**TABLA 1**

	ESPECIAL	PRIMERA	SEGUNDA	TERCERA	CUARTA	QUINTA	SEXTA
G.C./I.C.	47.76%	48.67%	62.47%	43.55%	42.18%	41.71%	38.91%
TR./I.C.	8.82%	25.79%	42.70%	60.16%	72.55%	76.23%	79.45%
G.F./I.C.	38.57%	44.07%	56.43%	40.25%	40.59%	40.29%	37.91%
D./A.C.	36.29%	53.95%	98.60%	246.52%	60.60%	73.48%	29.90%
A.C./INV.	148.28%	44.65%	31.04%	6.83%	14.33%	11.27%	20.48%
G.F./G.C.	80.75%	90.56%	90.34%	92.42%	96.22%	96.60%	97.43%
D./I.C.	17.25%	17.78%	14.26%	10.36%	4.85%	4.58%	3.30%
NUMERO	3	7	26	38	66	191	434
INBI 85	24.70	26.09	40.06	55.83	57.64	61.99	66.91
POBLACION	8.276.655	2.499.688	5.100.600	2.393.067	2.490.980	4.079.555	1.528.300

- G.C./I.C. = Gastos Corrientes/Ingresos Corrientes.
- TR./I.C. = Transferencias/Ingresos Corrientes.
- G.F./I.C. = Gastos de Funcionamiento/Ingresos Corrientes.
- D./A.C. = Deuda/Ahorro Corriente.
- A.C./INV. = Ahorro Corriente/Inversión.
- G.F./G.C. = Gastos de Funcionamiento/Gastos Corrientes.
- D./I.C. = Deuda/Ingresos Corrientes.

Este problema es compensado en parte por el aumento, de 20 puntos reales anualmente, en las transferencias, de acuerdo con el mandato de la Constitución Política de 1991. De hecho, para los municipios en las categorías cuarta, quinta y sexta, la participación de las transferencias en el total de los ingresos es: 72.5%, 76.2% y 79.4% respectivamente. Lo anterior evidencia un bajo esfuerzo fiscal realizado en dichas categorías y una escasa capacidad para generar recursos propios.

Por otra parte, los gastos de funcionamiento registran un particular dinamismo en los municipios más grandes. Si se toma Bogotá, por ejemplo, los gastos de funcionamiento se han incrementado en

43.3% en términos nominales en los últimos cuatro años. Dicho incremento del gasto ha demandado el 82% de todo el esfuerzo fiscal registrado por el distrito capital en el mismo período.

<sup>1</sup>Categoría especial = Superior a 500.001 Habitantes, Ingresos anuales superiores a 400.000 salarios mínimos; Categoría 1 = 100.001 Habitantes, Ingresos anuales superiores a 100.000 salarios mínimos; Categoría 2 = 50.001 habitantes, Ingresos anuales superiores a 50.000 salarios mínimos; Categoría 3 = 30.001 Habitantes, Ingresos anuales superiores a 30.000 salarios mínimos; Categoría 4 = 15.001 habitantes, Ingresos anuales superiores a 15.000 salarios mínimos; Categoría 5 = 7.001 habitantes, Ingresos anuales superiores a 5.000 salarios mínimos; Categoría 6 = Inferior a 7.000 habitantes, Ingresos anuales inferiores a 5.000 salarios mínimos (Ley 136 de 1994).

En forma más general, se observa una elevada participación de gastos de funcionamiento en los municipios de segunda categoría con una relación gastos corrientes/ingresos corrientes del 62.47% y un nivel cercano al 40% para el resto de los municipios.

La anterior situación es preocupante si se tiene en cuenta el rezago en inversión social y en infraestructura característico de todas las áreas del país. En la medida en que se requieran ingentes esfuerzos para disminuir dicho rezago, se requerirán mayores recursos para inversión.

De otra manera, si se observa la relación entre el ahorro corriente y la inversión se tiene: en los municipios de categoría especial, una inversión que ampliamente rebasa su ahorro corriente (148%) y en los municipios pequeños, unos niveles de inversión considerablemente más bajos (14.3%, 11.3%, 20.5%). Este fenómeno se traduce en más bajos índices de

inversión por pobre en Colombia para las categorías de municipios pequeños (\$22 mil por persona pobre) vis a vis los municipios en la categoría especial (77.8 mil por persona pobre).

No obstante, a medida que aumente la capacidad institucional de los municipios pequeños es de esperarse que los índices de inversión y por lo tanto de endeudamiento se sigan incrementando en forma significativa, tal y como se ha venido percibiendo en los últimos años.

Los efectos del mencionado incremento ya se empiezan a observar. La relación deuda-ahorro corriente es del 246.3% en la categoría tercera, seguido de 98.6% en la segunda categoría y niveles apreciables de la misma relación los municipios de cuarta (60.6%) y quinta (73.5%) categorías.

Sin embargo, también es necesario reconocer que en el presente, las entidades del orden territorial aún mantienen niveles de endeudamiento financieramente

maneables. Si estos niveles se comparan con el ingreso corriente, todos ellos están por debajo del 18% de la relación servicio de la deuda/ingresos corrientes.

A pesar de lo anterior, existe un grupo importante de entidades del orden territorial que están dando muestras de excesivo endeudamiento. Este es el caso de los departamentos. El crecimiento de la deuda entre 1993 y 1994 fue del 71%. En cuanto al servicio de la deuda, los datos disponibles, hasta 1992 destacan un incremento del 53.8% anual promedio, llegando a niveles que sobrepasan el máximo legal actualmente permitido. Tal es la situación de los departamentos del grupo 1<sup>2</sup> para 1991, como se observa en la Tabla número 2.

<sup>2</sup>Para efectos del análisis se agruparon los departamentos de acuerdo con el INBI: Grupo 1, con INBI menor del 40%, Grupo 2, con INBI entre 40% y 60%, Grupo 3, con INBI entre el 60% y 70%, y Grupo 4 con INBI mayor del 70%.

GOBIERNOS CENTRALES DEPARTAMENTALES													
COMPARACION ENTRE SERVICIO DE LA DEUDA OBSERVADO Y EL SERVICIO DE LA DEUDA POTENCIAL CON LA CAPACIDAD LEGAL (30%)													
(millones de \$ corrientes)													
CONCEPTO	GRUPO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
SERVICIO DE LA DEUDA OBSERV.													
	I	483.6	1072.4	1640.9	2768.8	3898.8	5497.7	7629.4	1330.3	2416.0	2887.0	3239.9	6952.7
	II	818.1	942.2	1998.5	2006.2	3474.3	5245.4	7822.6	6447	14217	26636	25667	66162
(A)	III	82.3	137.9	117	387	663.1	571.5	616.2	1494.2	2473.3	1872.8	4219.1	5856.4
	IV	87.1	73.1	110.9	225.9	359.3	370.3	556.9	713.3	800.9	722.7	1837.1	3729.9
	TOTAL	1181.1	2226.2	3867.3	5386.9	8292.6	11681	16624	21957	41441	57101	74142	134265
SERVICIO DE LA DEUDA MAXIMA													
	I	3.156	3.966	4.877	6.122	8.282	10.355	13.37	18.876	26.650	36.600	47.969	63.638
	II	3.994	5.116	6.187	8.356	11.187	14.453	19.454	25.495	33.023	45.611	60.165	76.085
(B)	III	853	1.195	1.330	1.783	2.236	2.880	5.449	8.186	8.418	18.005	27.088	26.674
	IV	640	724	721	1.124	1.738	2.009	2.906	3.706	4.649	6.753	9.295	11.398
	TOTAL	8.644	11.001	13.118	17.385	23.442	29.698	41.178	56.264	72.74	106.87	144.53	177.8
(A/B)	I	15%	27%	34%	45%	47%	53%	57%	70%	91%	79%	68%	109%
	II	13%	18%	32%	24%	31%	36%	40%	25%	43%	56%	69%	72%
	III	11%	12%	9%	22%	25%	20%	11%	18%	29%	10%	16%	22%
	IV	14%	10%	15%	20%	21%	18%	18%	19%	12%	11%	20%	33%
	TOTAL	14%	20%	29%	31%	36%	39%	40%	39%	57%	53%	61%	76%

FUENTE: CALCULOS DAF CON BASE EN DATOS DEL DNP

Se puede decir entonces, comparando el portafolio de deuda con las ejecuciones y proyecciones futuras en materia de inversión por un lado, y por otro lado con la estructura de los ingresos, que la tendencia actual del endeudamiento es preocupante. De continuar registrándose esa tendencia, se pueden ver comprometidas las finanzas de las localidades, con negativas consecuencias tanto a nivel de la entidad misma como del país en general.

Semejante situación es bastante probable, por cuanto la estructura del endeudamiento y maduración de los proyectos es dispar, en momentos en que en la mayoría de los municipios y departamentos no se registran esfuerzos fiscales sostenidos para acrecentar los ingresos.

Esta eventualidad lleva al Gobierno Nacional a revisar la legislación vigente sobre la materia y a presentar al honorable Congreso de la República el proyecto de ley que se expone a continuación.

#### Capacidad de pago

En términos generales la capacidad de pago se define como la cantidad máxima de endeudamiento

que haga posible el pago del mismo, de acuerdo con condiciones financieras convencionales. Para efectos de una ley, sin embargo, surgen diversos problemas para determinar dicha cantidad.

¿Cuándo se forma la capacidad de pago? ¿existen indicadores que en tiempo presente permiten deducir razonablemente si una entidad es solvente? ¿qué efectos tienen los factores de incertidumbre y riesgo sobre la capacidad de pago de la entidad particular?

Como es lógico, una entidad se endeuda cuando su generación de ahorro propio es inferior a sus proyectos de inversión o gastos en el presente. De esta manera el crédito representa una transferencia de ahorro de sectores superavitarios a sectores deficitarios. La única manera de garantizar un mercado intertemporal de crédito consiste en asegurar que los préstamos serán pagados en el futuro.

Esta razón obliga a que las entidades demandantes de crédito se comprometan con la generación de ahorro en el futuro, adecuando parte de sus ingresos al financiamiento de los costos crediticios.

Surge de ahí la necesidad de legislar impartiendo normas equitativas tanto para los que demandan el crédito como para quienes lo suministran, teniendo en cuenta además que se posee una información limitada sobre los imponderables que se presentan durante la vida de los créditos. El problema para el legislador consiste entonces en encontrar ex ante alguna manera de garantizar en el futuro la estabilidad financiera de manera que sea técnicamente realizable, teniendo en cuenta las condiciones institucionales imperantes en el país.

El problema no sólo es conceptualmente complejo, sino que su definición implica la observación de una serie de variables, sobre las cuales es difícil legislar, tales como el riesgo futuro, y el hecho de que no existe una medida perfecta que arroje una lectura válida para cada situación financiera en cada ocasión y para toda entidad.

Existen diversos tipos de evaluación realizadas en el presente sobre una futura capacidad de pago. Algunas de ellas están basadas en estimaciones como el valor presente neto. Estas medidas realizan

la proyección de los flujos futuros de recursos sobre la base de una serie de supuestos, particularmente la rentabilidad o tasa interna de retorno de las inversiones.

No obstante, dichas medidas encuentran una serie de importantes limitaciones cuando se trata de legislar sobre la capacidad de pago. La incertidumbre sobre las condiciones económicas en el futuro puede implicar que los supuestos sobre los cuales se han derivado las tasas de rentabilidad no necesariamente se realicen.

En la historia reciente del país se conocen casos en los que las evaluaciones sobre dicha capacidad se realizan con base en proyecciones muy optimistas de ingresos. Los efectos de la no realización de estas expectativas se han traducido en la sobreexposición al endeudamiento, la insolvencia de muchos de estos proyectos y los enormes costos en los que incurre eventualmente el Estado para llevar a término las mencionadas obras.

De otra parte, en el caso de entidades territoriales de escasa capacidad técnica, la realización de proyecciones es técnicamente difícil por cuanto las instituciones en dichas localidades no cuentan en ocasiones con el personal calificado para realizarlas.

Existen medidas de riesgo de endeudamiento como por ejemplo el *saldo de la deuda* o el *servicio* de la misma, frente a algún tipo de indicador de ingresos de una entidad, o medidas de riesgo de portafolio como la *duración*. No obstante, ninguna de ellas se puede considerar como una medida absoluta de capacidad de pago. El saldo de la deuda puede ser elevado, pero su servicio muy bajo en el tiempo, debido a que el portafolio de la deuda está compuesto por créditos blandos.

Por el contrario, en el caso de la mayoría de los municipios en Colombia, bajos niveles de endeudamiento tienden a generar elevados costos de servicio debido a las elevadas tasas de interés y los bajos plazos de amortización.

Con relación a medidas de exposición a los riesgos del mercado como la *duración*, la lectura de impactos sobre la capacidad de pago generados por cambios en los costos de la deuda no es homogénea. Por ejemplo, créditos con duraciones cortas son menos costosos en escenarios donde las tasas de interés tienden a la baja y viceversa.

Algunos de los recursos analizados convencionalmente para determinar la capacidad de pago tampoco dan lugar a establecer criterios unívocos sobre solvencia financiera. Así por ejemplo, los indicadores de capacidad de pago derivados de los flujos de los proyectos mismos son incompletos. Además de su mencionada dependencia en las predicciones y de las dificultades técnicas que ellas plantean, existen inversiones cuyos retornos económicos y sociales son difícilmente medibles. Tal es el caso de inversiones vinculadas con el medio ambiente o con mejoras en el espacio público.

De otra parte, los ingresos ordinarios, incluidas las transferencias, son hoy la base para determinar la capacidad de pago, según la Ley 185 de 1995 (artículo 25), el Código de Régimen Departamental (artículo 225) y el Código de Régimen Municipal (artículo 284) para determinar la capacidad de pago. En esencia dichas normas establecen un límite de endeudamiento por parte de las entidades territoriales, el cual está atado a los ingresos ordinarios de la entidad, excluidas las transferencias del situado fiscal y las transferencias para educación y prestacio-

nes sociales para los departamentos. Mas precisamente, establece como límite de endeudamiento de las entidades territoriales, un servicio de la deuda (intereses y amortizaciones) que no supera el 30% de los ingresos ordinarios.

Una limitación de este sistema es que sólo tiene en cuenta el ingreso como medida de solvencia. Sin embargo, en muchos municipios y departamentos los gastos corrientes fijos frecuentemente dejan poco excedente para el servicio de la deuda, por lo cual, si no se recurre a medidas que de alguna manera también reflejen el gasto, se corre el riesgo de que las entidades territoriales se endeuden de manera creciente sin tener capacidad real para asumir el servicio de la deuda generado en el futuro. De esta forma, también se corre el riesgo de comprometer excesivamente la capacidad de inversión de sucesivas administraciones.

En síntesis, esta normatividad limita la adecuada planificación del endeudamiento y puede generar problemas financieros a las entidades territoriales, pues está sujeta a parámetros que no guardan completa relación con la capacidad de pago y el control del déficit.

Así mismo, esta medida puede llevar a comportamientos contradictorios estimulando el crecimiento desbordado del endeudamiento en unos casos y limitándolo en otros. En efecto, la evidencia ha mostrado que un número importante de entidades territoriales, especialmente las grandes ciudades y algunos departamentos, aunque no superan los límites legales al endeudamiento, desde el punto de vista de la capacidad real de pago se encuentran sobreendeudadas, debido a que los gastos de funcionamiento ocupan una muy elevada proporción de los ingresos corrientes.

El ahorro corriente disponible<sup>3</sup> definido como aquellos recursos de que dispone la entidad después de haber atendido con sus ingresos todos los pagos, incluidos los intereses, constituye una medida más precisa para establecer el nivel de endeudamiento adecuado, pues guarda una estrecha relación con la capacidad de pago. Este ahorro corriente disponible representa el respaldo que un municipio tiene para asumir nuevos compromisos bien sea los de inversión o de endeudamiento.

Aunque es una medida que tan sólo se basa en las ejecuciones presentes, el ahorro corriente disponible, al incorporar tanto los gastos corrientes como los del endeudamiento, recoge a su vez, conceptos de eficiencia administrativa y fiscal en el manejo de las finanzas municipales y departamentales, como medio para proveer a las entidades territoriales de los recursos necesarios para llevar a cabo adecuadamente el plan de desarrollo en cumplimiento de los objetivos sociales y económicos que propone la Constitución.

#### *Objetivos de la nueva ley*

De acuerdo con el diagnóstico formulado el presente proyecto se propone cumplir con los siguientes objetivos:

1. Hacer sostenible el endeudamiento de las entidades territoriales y sus descentralizadas en el mediano y largo plazo, haciendo que el uso del crédito necesario para el desarrollo regional no implique el

3. Ahorro Disponible = Ingresos tributarios y no tributarios, regalías y compensaciones monetarias efectivamente recibidas y las transferencias nacionales, menos gastos de funcionamiento, transferencias pagadas, e intereses de la deuda vigente.

debilitamiento de la situación financiera de estos entes ni la inestabilidad macroeconómica del país.

2. Estimular el cuidado o examina los programas y planes de desarrollo con el fin de asignar de manera eficiente los recursos y conducir a la mejor planificación tanto del endeudamiento como del gasto.

3. Estimular la más eficiente composición del portafolio de financiamiento, evitando excesivas erogaciones en una sola vigencia por concepto del servicio de la deuda, mediante el empleo de intermediarios financieros acorde con los períodos de maduración de los planes y programas generales a realizar.

4. Minimizar la obtención de crédito para financiar gastos de funcionamiento.

5. Incrementar el ahorro corriente de los entes territoriales, mediante el estímulo al esfuerzo fiscal.

6. Impedir o establecer controles sobre la financiación con crédito de algunos gastos que a partir de la Ley 60 se consideran inversión social como el pago de profesores, médicos y enfermeras, por los riesgos que implica atar la financiación de gastos permanentes e inflexibles con recursos de crédito que como se sabe no son ingresos permanentes.

7. Para garantizar la seguridad al prestamista, debe permitirse la pignoración de las transferencias del nivel nacional, pero teniendo en cuenta que esa pignoración para proyectos de inversión en los sectores autorizados por la Ley 60 y el Conpes Social no podrá superar el monto establecido para cada uno de dichos sectores.

8. Convocar a las instituciones financieras a realizar un control estricto sobre la calidad de la cartera con las entidades territoriales con el fin de impedir la generación de situaciones de insolvencia.

#### *Determinación del criterio de endeudamiento*

Es responsabilidad del Estado asegurar condiciones equitativas y eficientes en materia de asignación, distribución y estabilización. Mientras las dos primeras pueden ser garantizadas a nivel descentralizado, la estabilización es responsabilidad única del Gobierno Central. En efecto, es este nivel quien tiene la visión global del impacto de políticas económicas tales como el endeudamiento. La descentralización es un propósito nacional y constitucional que debe asegurar su propia sostenibilidad en el largo plazo. Por lo tanto, las decisiones tomadas a nivel regional, por las entidades territoriales no deben atentar contra el proceso de descentralización, haciéndolo económicamente inviable.

El exceso de endeudamiento territorial puede, no sólo debilitar aun más la situación financiera de los entes regionales, sino también generar efectos desestabilizadores a nivel financiero en todo el país.

Por otra parte, en el contexto del Plan de Desarrollo el equilibrio macroeconómico del mismo se sustenta en el superávit fiscal consolidado hasta el año 1998 de la Nación. Este superávit implica un déficit en el Gobierno Central que es más que compensado por un superávit en otras entidades, dentro de las que se encuentran los gobiernos regionales y locales. Lo anterior es posible sólo en la medida en que los entes territoriales puedan generar el suficiente ahorro.

A continuación se compara la regla de endeudamiento vigente actualmente (Ley 185 de 1995), basada en los ingresos corrientes incluidas transferencias y una regla fundamentada en el ahorro corriente disponible. El objeto de este ejercicio es observar los efectos macroeconómicos de las dos

reglas, suponiendo que todos los municipios llegan a saturar el límite de endeudamiento en un período específico en el tiempo.

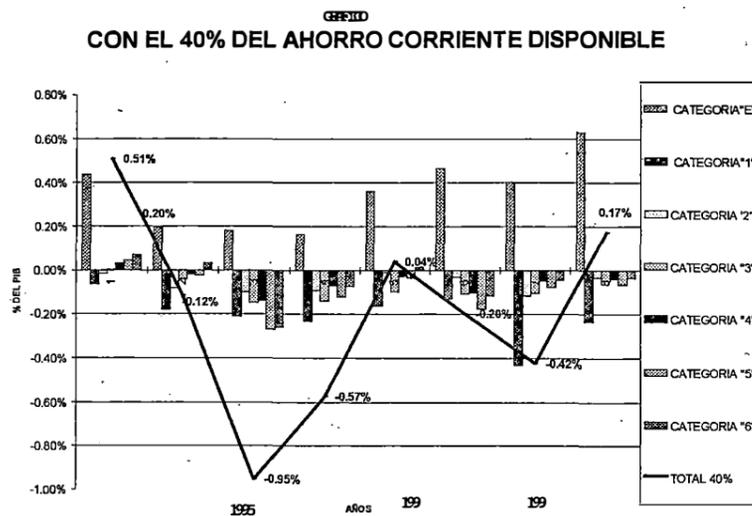
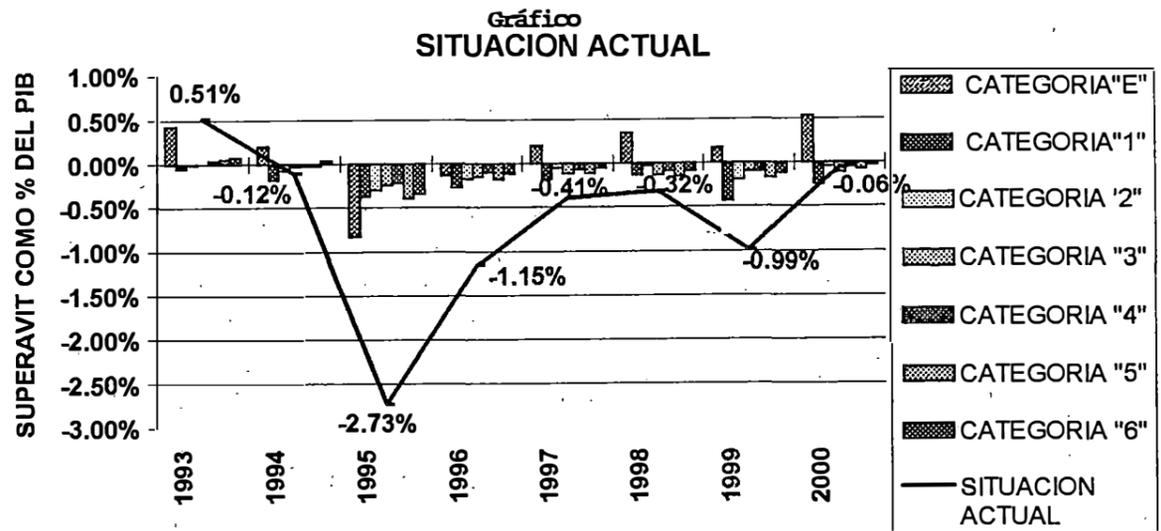
Para el efecto, se realizó una proyección hasta el año 2000 sobre los ingresos tributarios (impuesto predial, de industria y comercio, etc.), los ingresos no tributarios, la proyección de los ingresos por regalías (Ley 141 de 1994), montos de créditos por cofinanciación y las transferencias por participación en los ingresos corrientes de la Nación (Ley 60 de 1993).

Estos ingresos se relacionaron con los gastos de funcionamiento y la inversión, proyectando el monto del servicio de la deuda de acuerdo a las condiciones promedio del mercado en la actualidad (5 años, con uno de gracia y tasa de interés del 36% anual). Se concluye que el nivel de endeudamiento de los municipios generaría una situación crítica para la estabilidad económica del país, si se continúa con el actual régimen de endeudamiento - gráfico 1-

Los resultados muestran cómo para los años 1995 al 2000 se presentarían déficit del orden de 2.73%, 1.15%, 0.41%, 0.32%, 0.99% y 0.06% respectivamente, como consecuencia del incremento del servicio de la deuda y la inversión. Debido al carácter de corto plazo del mercado de empréstitos en Colombia, es de suponer que la saturación del presente límite al endeudamiento genera elevados costos financieros.

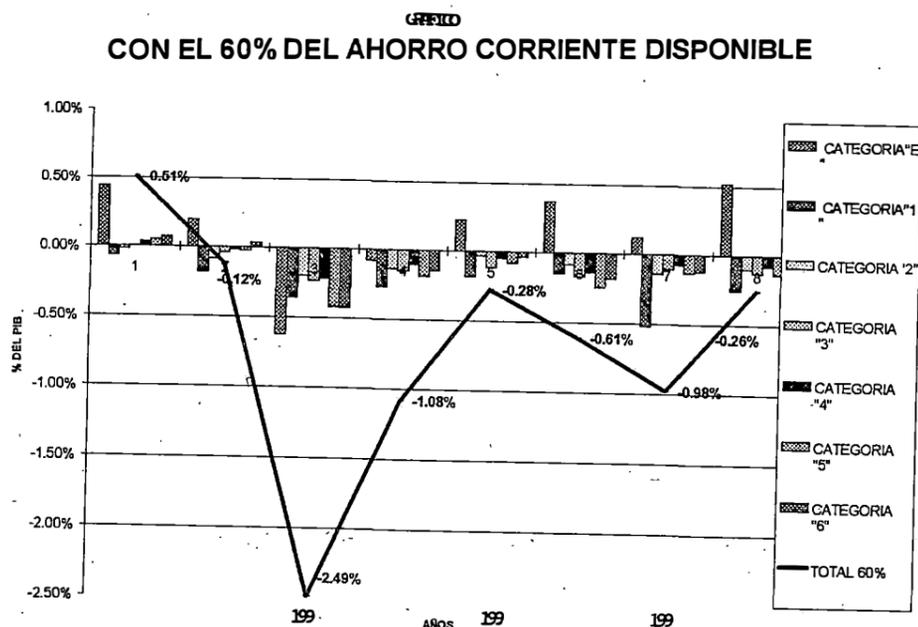
Por su parte, el endeudamiento, cuyos límites son fijados con base en el ahorro corriente disponible genera un cuadro macroeconómico sin los grandes déficit de la formulación anterior. Con un servicio de la deuda equivalente al 40% del ahorro corriente disponible se presentan, *caeteris paribus*, déficit presupuestales para los años 1997, 1998, y el año 2000 (gráfico 2).

Si los niveles de servicio de la deuda equivalen al 60% del ahorro corriente disponible el déficit fiscal de las entidades territoriales alcanzarían niveles del 2.49%, 1.08%, 0.28%, 0.61%, 0.98% y 0.26% del PIB respectivamente para el período 1995 - 2000, cifras también considerablemente inferiores en los primeros años de la serie, a las que se admitirían bajo la legislación actual. (ver gráfico 3)

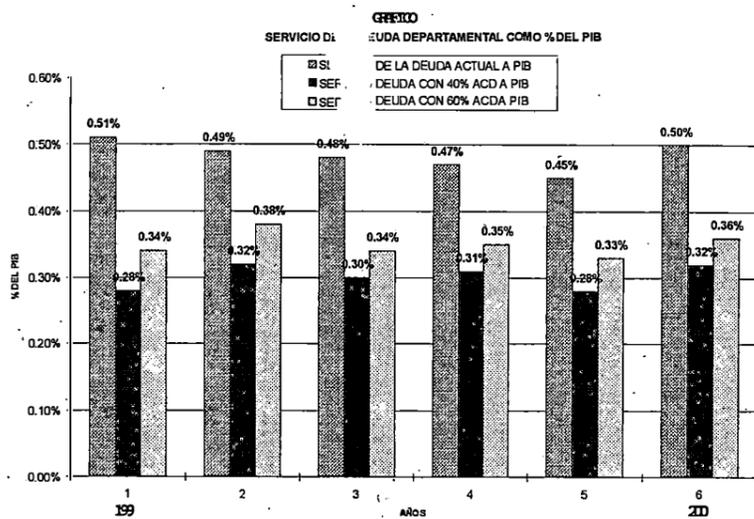


Para analizar el impacto de un sistema de endeudamiento para los departamentos basado en el ahorro corriente disponible se utilizaron las estimaciones realizadas por el Departamento Nacional de Planeación para el período 1992-2000; para la estimación del servicio de la deuda vigente se supuso que el saldo de la deuda al iniciar el primer año de proyección sería el resultado de la diferencia

entre el acumulado de los desembolsos y amortizaciones durante el período 1980-1991. Se estimaron los intereses y amortizaciones suponiendo un plazo de 5 años y una tasa de interés efectiva del 42.58% con el objeto de obtener una idea del servicio de la deuda en el período 1992-1993. A partir de 1994 el servicio de la deuda se estimó con base en los saldos de la deuda proporcionados por la Superintendencia Bancaria a junio de 1994.



Se construyó un escenario en el cual los departamentos se endeudan en el máximo permitido por la ley y con diferentes porcentajes de ahorro corriente disponible. En el primer caso si se considera que los departamentos se endeudan en el máximo permitido la relación servicio de la deuda a PIB estaría en el 0.49% para 1996 y en el 0.47% para el año 1998, como se mira en el gráfico número 4. Sin embargo si se toma como base de cálculo de la capacidad de endeudamiento de los departamentos el ahorro corriente disponible se observa mayor racionalidad en el uso de esta fuente de recursos, es decir, si bien con la normatividad vigente o empleando altos porcentajes del ahorro se logran importantes volúmenes de recursos, también es cierto que esto genera altos flujos por servicio de la deuda que en muchos casos se vuelve inmanejable para las entidades, y los beneficios que se den en el presente, se verían afectados por crisis financieras futuras, dada la fragilidad financiera a que llevarían los



pagos por servicio de la deuda. No obstante, utilizando el ahorro corriente disponible en proporciones que estén entre el 40% y el 60% para cubrir servicio de la deuda, permiten la posibilidad de cumplir con los compromisos de la deuda, prevenir disminuciones en los ingresos esperados y a la vez autofinanciar parte de la inversión (ver Tabla No. 3).

También en el caso de los departamentos, niveles de servicio de la deuda correspondientes al 40% del ahorro corriente disponible generan un monto equivalente al 0.31% del PIB en 1998, comparado con el 0.47% generado potencialmente bajo la actual legislación.

TABLA No. 3  
CONSOLIDADO DEPARTAMENTAL

COMPARATIVO DE LA CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO CON LA SITUACION LEGAL ACTUAL Y DIFERENTES PORCENTAJES DEL AHORRO CORRIENTE

(millones de \$ corrientes)

CONCEPTO	1996	1998	200
1. Servicio deuda Máximo Legal	413.401	560.187	700.223
2. Máxima Cap. Legal de Endeudamiento*	186.068	254.320	430.154
3. CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO CON BASE EN EL AHORRO CORRIENTE*			
3.1. Con el 40% del Ahorro Corriente Disp.	171.958	175.159	241.299
3.2. Con el 60% del Ahorro Corriente Disp.	183.914	214.813	272.495
4. AHORRO NO COMPROMETIDO EN DEUDA			
4.1. Con el 40% del Ahorro Corriente Disp.	255.841	396.758	525.113
4.2. Con el 60% del Ahorro Corriente Disp.	158.521	253.179	336.811
5. CAPACIDAD DE INVERSION (3+4)			
5.1. Con el 40% del Ahorro Corriente Disp.	427.799	571.917	766.412
5.2. Con el 60% del Ahorro Corriente Disp.	342.435	467.992	609.306

FUENTE: Cálculos DAF, con base en datos de: UMACRO-UAEDT-DNP

\* Para este cálculo, se descóntó el servicio de la deuda de vigencias anteriores.

El servicio de la deuda consolidado para los municipios y departamentos (gráfico 5), proyectado para los años 1995, 1997 y 2000, señala que de acuerdo con la situación legal actual, la relación respecto al PIB, presentaría una tendencia creciente al pasar del 1.86% al 2.25% durante los años citados, siendo inferior para los años 1995, 1997, 199 y 200, en el caso de utilizar un 60% del ahorro corriente disponible. Sin embargo, con una utilización del 40% de dicho ahorro, la participación en el PIB no alcanzaría a superar los dos puntos porcentuales, como puede observarse en el gráfico siguiente.

El Proyecto de Ley.

El artículo 1º del proyecto de ley que se presenta a consideración del honorable Congreso está basado en el mandato del artículo 364 de la Constitución que establece que ninguna entidad pública se puede

endeudar por encima de la capacidad de pago. Como indicador de dicha capacidad se utiliza el concepto de ahorro corriente disponible, razón que incorpora no sólo los ingresos ordinarios, las transferencias, las regalías y las compensaciones sino también los gastos de funcionamiento e intereses.

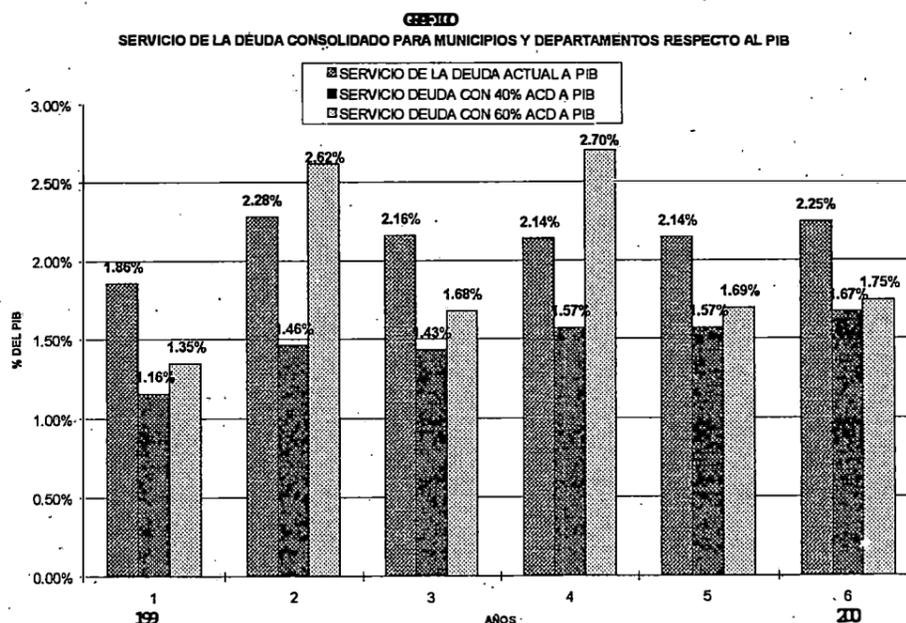
Por lo tanto, como se ha mostrado a lo largo de la exposición de motivos, el ahorro corriente disponible se encuentra más directamente vinculado a la capacidad de pago y responde mejor a los objetivos señalados, como son estimular la generación de ahorro por parte de las entidades territoriales, a través de la eficiencia administrativa y fiscal, principalmente.

En efecto, es necesario adoptar políticas a nivel local que apunten a lograr dichos objetivos, si se piensa que en la actualidad, la mayor parte de las entidades territoriales dependen grandemente de las transferencias de la Nación. Esta circunstancia unida al rezago en materia de esfuerzo fiscal, permite pensar que en el futuro estas entidades necesitarán recursos adicionales para realizar las inversiones consistentes con el mejoramiento de índices sociales y económicos.

En ese sentido, el fomento a este ahorro establece bases sanas para el buen desarrollo de las políticas de descentralización, tan solo sostenible a medida que se consolidan autónomamente las finanzas de las entidades territoriales del país.

De otra parte, y en concordancia con el objetivo de minimizar la obtención de crédito para financiar gastos de funcionamiento, el artículo también establece que se sustraigan del ahorro disponible los ingresos, gastos y amortizaciones que tengan relación con las transferencias. Lo anterior se encuentra en perfecta concordancia con lo consagrado en la Ley 60 y con las decisiones de la Corte Constitucional sobre la materia, que impiden que las transferencias sean empleadas para atender compromisos de deuda en sectores diferentes a los autorizados por la mencionada ley.

De igual forma se excluyen como fuente que amplíe el ahorro corriente disponible los gastos fijos de la inversión social, como son el pago de maestros o médicos, aunque estos sean contabilizados por los



municipios en el rubro de inversión. Esta disposición se ha tomado en virtud a que los recursos que financian estos costos no deben ser expuestos a posibles reveses en materia de endeudamiento, que perjudiquen la capacidad operativa de instituciones y obras de interés social.

El párrafo del artículo 1º del presente proyecto establece que los indicadores y límites al endeudamiento propuesto en la misma no cobijan a las entidades descentralizadas del orden nacional y territorial. Esta excepción responde a que la complejidad de las finanzas de dichas instituciones exige una serie de precisiones más detalladas y heterogéneas sobre la capacidad de pago. Adicionalmente, el Gobierno Nacional cuenta con herramientas como la Superintendencia de Servicios Públicos, con capacidad de ejercer un control eficaz sobre la gestión financiera de las empresas de servicios públicos. Por tal razón, los ajustes y nuevos criterios para establecer la capacidad de pago de las mencionadas entidades serán llevados a cabo por el Gobierno Nacional a través de los organismos de control ya creados.

El artículo 2º establece como principio general que el límite al endeudamiento de las entidades territoriales corresponderá al 40% de la relación entre el servicio de la deuda y el ahorro disponible. Las corporaciones públicas de las entidades territoriales podrán autorizar la asunción de compromisos de servicio de deuda superiores al cuarenta por ciento (40%) y hasta el sesenta por ciento (60%) del ahorro corriente disponible, siempre y cuando la entidad territorial se comprometa a ejecutar un plan de desempeño que permita incrementar su ahorro disponible a partir de la vigencia en curso.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público- podrá autorizar la asunción de compromisos por servicio de la deuda superiores al sesenta por ciento (60%) del ahorro corriente disponible o cuando éste sea negativo.

El artículo en mención establece las diferentes instancias para la autorización del endeudamiento. Estas instancias consultan la eficacia del indicador ahorro corriente como manifestación segura y efectiva de capacidad de pago. En segundo lugar, ellas consagran el hecho de que es inconveniente que las entidades lleguen a comprometer hasta la totalidad del ahorro disponible en el servicio de la deuda y la estabilidad macroeconómica, consistente con las tendencias actuales y potenciales del endeudamiento territorial.

El establecimiento de las mencionadas instancias posee una serie de motivaciones adicionales:

- La necesidad de evitar que las administraciones presentes comprometan el total de la capacidad de pago de las administraciones futuras, restándoles capacidad de maniobra para ejecutar sus prioridades.

- Las condiciones financieras proyectadas de la entidad pueden variar sensiblemente ante factores imprevistos, como la reducción de los ingresos

tributarios, el incremento de los gastos corrientes, el incremento de las tasas de interés, etc.

- Una administración financiera eficiente aconseja que las entidades territoriales financien una parte de las inversiones prioritarias con recursos propios y no totalmente con crédito. Esto significa que las entidades deben también reservar recursos para otras formas de financiamiento de la inversión como la cofinanciación.

- La acumulación del endeudamiento territorial aumenta el déficit consolidado del sector público, lo cual tiene un efecto perverso sobre la estabilidad financiera del país, en caso de que no se genere el ahorro correspondiente para financiar dicho déficit.

Se establecen entonces tres instancias. La primera donde el servicio total de su deuda, incluyendo el nuevo empréstito, no supere el cuarenta por ciento (40%) del ahorro corriente disponible de la vigencia anterior. La Administración de la Entidad Territorial no requiere autorización alguna de endeudamiento por parte del Gobierno Nacional ya que esa relación, servicio de la deuda-ahorro disponible, demuestra holgadamente la solvencia de la entidad territorial.

Como segunda instancia, se establece un nivel entre 40% y 60% del ahorro corriente disponible de la vigencia anterior, en el cual el endeudamiento sólo será posible si la entidad se compromete a presentar ante las corporaciones públicas (concejos y asambleas) un plan de saneamiento financiero, cuya ejecución tiene un período de dos años; en este plazo la entidad deberá alcanzar el índice de endeudamiento correspondiente a la primera instancia, avalado por la contraloría competente. En caso de no cumplirse con este plan de saneamiento financiero, se fomentará que el servicio de la deuda frente al ahorro disponible se ubique de nuevo dentro del 40%.

La determinación de exigir planes de saneamiento financiero está motivada por el hecho de que a partir de un servicio de la deuda que compromete más del cuarenta por ciento del ahorro disponible, se presume que el municipio debe realizar un esfuerzo administrativo suplementario que garantice su solvencia. Esta medida impide la acumulación del endeudamiento en el tiempo y garantiza que ninguna administración comprometa la totalidad del ahorro disponible de administraciones sucesivas, por intermedio de la contratación de créditos de difícil financiación.

Adicionalmente, los niveles de endeudamiento contemplados en la segunda instancia exigen un examen más minucioso de la situación financiera de la entidad y de la factibilidad social y financiera del proyecto en cuestión. Dicho examen requiere el análisis de variables adicionales al ahorro corriente disponible presente.

En este orden de ideas, se requiere también estudiar las proyecciones financieras del municipio y los proyectos, a la luz de otros indicadores.

Hasta el momento todo el proceso de gestión y control sobre el endeudamiento es descentralizado. No obstante no hay que olvidar que es responsabilidad del Gobierno Nacional tomar las medidas que garanticen en todo momento la estabilidad del proceso de descentralización y del sistema financiero.

Por esta razón, una última instancia, la tercera, está constituida por endeudamientos en los cuales el ahorro corriente disponible deja de ser un buen indicador de capacidad de pago y por lo tanto se necesitan análisis suplementarios. En esta categoría se incluyen deudas cuyo servicio supera el 60% del ahorro corriente disponible. En tal caso corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público aprobar la autorización correspondiente. Esta autorización se otorgará en casos excepcionales, y se sujetará también a las características de los proyectos y a las perspectivas financieras del municipio.

Los compromisos en que incurra el municipio con la Nación en materia de mejoramiento de la situación financiera será vigilada por autoridades del orden nacional.

El artículo 3º faculta al Gobierno Nacional para delegar en las autoridades locales la función de hacer refrendar y vigilar el cumplimiento de los planes de desempeño.

Así se fortalece el proceso de descentralización, puesto que en la mayoría de los casos, el Gobierno Nacional no interviene ni en el acuerdo que refrenda el seguimiento ni en su fiscalización. Con ello la responsabilidad política y de control al endeudamiento queda completamente en cabeza de los organismos de control político y fiscal como los concejos, las asambleas y las contralorías regionales.

La delegación de esta responsabilidad busca también fortalecer los mecanismos de fiscalización que poseen las localidades. Los concejos y asambleas municipales que aceptan que la administración de la respectiva localidad contraiga deudas cuyo servicio se sitúe por encima del 40% del ahorro disponible, adquieren al mismo tiempo la responsabilidad de realizar ajustes a las estructuras administrativas de los entes territoriales, con el fin de que éstas recuperen niveles adecuados de ahorro disponible.

Ello otorga una dimensión política a las discusiones sobre endeudamiento y hace que éste sea el resultado de un consenso entre la administración y los representantes de la comunidad, sobre la conveniencia real del endeudamiento, a la luz de los posibles ajustes administrativos que deberán ser realizados. De esta forma se incurrirá en deudas con altos rendimientos esperados.

El artículo 4º es concordante con la Ley 60, que regula lo referente al empleo y destinación de las transferencias. La disposición confirma que cada recurso destinado a un área de inversión social sólo sirva para apalancar créditos destinados a esa área. Lo anterior garantiza, de una parte que los recursos

destinados a la inversión social, mediante las transferencias pueden ser ampliados con recursos del crédito, en forma equilibrada, sin dar necesariamente más peso que el que asignara en su momento la ley de transferencias. De otro lado, ello pone en evidencia la necesidad de que las entidades territoriales disminuyan, a través del esfuerzo fiscal propio, su dependencia de este tipo de recursos.

El artículo 5º, tiene como función consolidar la información estadística y para efectos de control del Gobierno Nacional, sobre el endeudamiento de las entidades territoriales. Este control se realiza a través del registro en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de la información referente al estado de endeudamiento (saldo de la deuda y condiciones financieras). Se piensa que cada entidad posee un tiempo holgado de seis meses para suministrar dicha información, a partir de la contratación de un nuevo empréstito.

El artículo 6º impone las responsabilidades de ley a todos los funcionarios encargados, alcaldes y gobernadores, así como a los concejales, diputados, funcionarios de las contralorías regionales, y del Gobierno Nacional de cumplir, vigilar y hacer ágil lo consagrado en el presente proyecto. Como se observa, lo anterior involucra una serie de instancias y motiva a hacer consciente a un mayor número de personas sobre la responsabilidad que debe acompañar el proceso de endeudamiento.

El artículo 8º del proyecto que presentamos a consideración de los honorables Congresistas establece un cupo especial para garantizar operaciones de crédito interno.

En la actualidad, la garantía de la Nación a las operaciones de crédito público de otras entidades estatales se computa, para efectos de los límites

legales de endeudamiento, de la misma forma que los créditos directos.

Hay que anotar además que las garantías de la Nación son para ella una obligación contingente. Esto quiere decir que la obligación que en virtud de las garantías asume la Nación sólo se hace efectiva en caso de incumplimiento del deudor de primera instancia. Aunque es válido considerar que existe un riesgo importante de incumplimiento del deudor principal, también hay que reconocer que dicho riesgo no es similar en todos los casos y que además los deudores principales otorgan siempre contragarantías adecuadas en favor de la Nación.

Se puede concluir entonces que en razón de la fórmula de cálculo vigente las garantías reducen el cupo de endeudamiento en la misma medida que el crédito y restringen por tanto la posibilidad de financiar otras actividades de igual importancia. Adicionalmente, el sistema carece de racionalidad financiera puesto que desconoce el carácter contingente de la obligación, el riesgo de los deudores y la calidad de las contragarantías.

El artículo 8º del proyecto recoge las anteriores consideraciones. En ese orden de ideas, se establece un cupo especial de endeudamiento que se destinará exclusivamente a garantizar operaciones de crédito interno. La afectación del cupo se somete a la autorización de la Comisión de Crédito Público.

El monto del cupo es el equivalente en pesos a US\$ 4.500 millones. La cifra corresponde al monto aproximado de las garantías requeridas para financiar las obras de infraestructura y los proyectos de inversión en los próximos años.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Guillermo Perry Rubio.*

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 30 de mayo de 1995

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley 235 de 1995 "por la cual se dictan disposiciones en materia de endeudamiento y se dictan otras disposiciones", me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de Competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

El Secretario General, honorable Senado de la República.

*Pedro Pumarejo Vega.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

30 de mayo de 1995.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése 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 la *Gaceta Legislativa del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Juan Guillermo Angel Mejía.*

El Secretario General, del honorable Senado de la República.

*Pedro Pumarejo Vega.*

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 138/94 CAMARA Y 223/95 SENADO

*por la cual la Nación se asocia a la celebración de los ochenta años de creado el Colegio Departamental de Bachillerato Masculino de Sabanalarga (Atlántico), se rinde honores y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Senadores:

La Presidencia de la Comisión IV Constitucional del Senado de la República ha tenido a bien designarme ponente para el Proyecto de ley número 138/94 Cámara y 223/95 Senado, "por la cual la Nación se asocia a la celebración de los ochenta años de creado el Colegio Departamental de Bachillerato Masculino de Sabanalarga (Atlántico), se rinde honores y se dictan otras disposiciones".

Hablar de Sabanalarga (Atlántico) estimados colegas, es hacer referencia al segundo municipio en importancia de dicho departamento. Importancia que se ha venido constituyendo a través de su historia, cuando fue fundado en 1744 y luego, al haber sido erigido en Villa en 1883.

Sabalarga es un municipio que ha sabido combinar su desarrollo sobre bases económicas, sociales y culturales de gran representación en el contexto del Departamento del Atlántico, lo cual le ha permitido afianzar su empuje a nivel agrícola, ganadero y comercial; esto, asociado al interés que le ha imprimido su población por la cultura y la academia.

Parte importante en el desarrollo cultural y académico de Sabanalarga lo ha venido constituyendo el Colegio Departamental de Bachillerato de esta localidad atlanticense, fundado el 15 de abril de 1915, mediante Ordenanza número 28 de la Asamblea Departamental.

En la mencionada institución educativa se han puesto en práctica los más diversos adelantos en materia pedagógica para beneficio de los educandos y por ende de la juventud, lo cual ha repercutido de manera beneficiosa para miles de estudiantes sabanalargeros y de corregimientos y municipios circunvecinos, quienes han visto colmadas sus aspiraciones de ascenso social a través de la educación recibida, que luego han puesto en práctica en los estudios universitarios y en la vida en general.

Igualmente es conveniente resaltar, que el Colegio Departamental de Bachillerato Masculino de

Sabalarga (Atlántico), se ha caracterizado por imprimirle a sus estudiantes a través del proceso educativo, valores tales como la amistad, la solidaridad, la participación ciudadana, el respeto por los demás y el sentido de paz que debe darse en la vida diaria de los colombianos, como condiciones *sine que non* que contribuyan al engrandecimiento del hombre colombiano y al desarrollo económico y social en nuestro país.

Por lo anterior se hace necesario que la Nación le brinde todo el apoyo a dicha institución en infraestructura física y de materiales para la enseñanza, con tal que siga prestando los servicios educativos tal como lo ha venido haciendo durante sus ochenta (80) años de fundado.

En consideración, dese primer debate en la Comisión IV del Senado de la República al Proyecto de ley número 138/94 Cámara y 223/95 Senado "por el cual la Nación se asocia a la celebración de los ochenta años de creado el Colegio Departamental de Bachillerato Masculino de Sabanalarga (Atlántico), se rinde honores y se dictan otras disposiciones".

*Efraín Cepeda Sarabia,*  
Senador Ponente Comisión IV.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 158 DE  
1994 SENADO**

*por la cual se establece un sistema de ingreso extraordinario en Carrera Administrativa para los empleados públicos del Ministerio de Defensa, de la Policía Nacional, de los Establecimientos Públicos, de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Unidades Administrativas Especiales adscritas o vinculadas al citado Ministerio, y se dictan otras disposiciones.*

Señor Presidente y honorables Senadores de la Comisión VII Constitucional:

Cumplimos con la obligación de presentar ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 158 de 1994 Senado "por la cual se establece un sistema de ingreso extraordinario en Carrera Administrativa para los empleados públicos del Ministerio de Defensa, de la Policía Nacional de los Establecimientos Públicos, de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Unidades Administrativas Especiales adscritas o vinculadas al citado Ministerio, y se dictan otras disposiciones".

**Antecedentes**

1. El Proyecto de ley número 158 de 1994 fue presentado a consideración del honorable Senado de la República por el señor Ministro de Defensa Nacional doctor Fernando Botero Zea, con fecha diciembre 9 de 1994.

2. La exposición de motivos del referido proyecto tiene como antecedente la sentencia de la Corte Constitucional de agosto 11 de 1994, expediente número D-502, que declaró inexecutable el artículo 8 del Decreto-ley 1214 de 1990, por el cual se excluía de la Carrera Administrativa a los servidores públicos de que trata el artículo 1º del citado proyecto, violando así el artículo 125 de la Constitución Nacional, norma que establece que son de carrera administrativa los funcionarios públicos y sólo por excepción los de libre nombramiento y remoción.

3. El proyecto se repartió a la Comisión VII Constitucional y su Presidente designó como ponentes para primer debate a los suscritos Senadores Alfonso Angarita Baracaldo y Gabriel Camargo Salamanca, según comunicación de mayo 9 de 1995.

4. La iniciativa tiene como fin establecer la Carrera Administrativa para los empleados públicos del personal civil del Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y las entidades adscritas a estas instituciones, por lo cual merece nuestro estudio y aceptación.

**Consideraciones**

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

Consagró como principios rectores del sistema de carrera, el ingreso, la permanencia y la promoción en empleos de carrera, con base exclusivamente en el mérito, con lo cual se garantiza el derecho para todos los colombianos en igualdad de condiciones, de acceder al servicio público, y el retiro del servicio por

calificación no satisfactoria, por violación del régimen disciplinario o por las causales que señale la ley.

De igual manera, precisó que el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso a los mismos, se harán previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley, para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

No obstante lo anterior, se hace necesario entrar a considerar la situación que se presenta con relación al personal civil que presta sus servicios en el Ministerio de Defensa, en la Policía Nacional y en las entidades adscritas o vinculadas a éstas, dado que la Corte Constitucional en Sentencia número 356 del 11 de agosto de 1994, declaró inexecutable el artículo 8º del Decreto-ley 1214 de 1990 por el cual se excluía de la carrera administrativa a tales servidores, ello con fundamento en los nuevos preceptos constitucionales.

Es esta la oportunidad para extender la aplicación de las normas de Carrera Administrativa al personal civil del Ministerio de Defensa, de la Policía Nacional y de sus entidades adscritas o vinculadas.

De esta manera, un número aproximado de 24.000 empleados que prestan sus servicios en estas entidades tienen la posibilidad de acceder a la Carrera Administrativa, con lo cual debe revisarse la situación que se presenta con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, en aras de definir la situación coyuntural en que se encuentran los organismos a que nos hemos venido refiriendo frente al hecho de la imposibilidad de que se convoque a concurso a 24.000 empleos.

Con el propósito de que no se presenten traumatismos en la prestación del servicio público, debe establecerse un mecanismo que permita un ingreso extraordinario del personal a la Carrera Administrativa, tal como sucedió con las entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional. Fue así como el Congreso Nacional expidió la Ley 61 de 1987 que consagró un ingreso extraordinario en la Carrera Administrativa al igual que lo estableció también la Ley 27 de 1992 para aquellos empleados que se encontraran prestando sus servicios en las entidades del Estado en cargos de carrera, siempre y cuando cumplieran con los requisitos mínimos señalados para el ejercicio de los correspondientes empleos. Estas normas consagraron claramente el procedimiento que debía seguirse para alcanzar este fin, el cual puede ser retomado para el presente caso y con ello permitiría solucionar esta situación.

**Conveniencia del trámite de este proyecto**

Por lo expuesto anteriormente emerge la conveniencia que el honorable Congreso de la República tramite el proyecto de ley, materia de esta ponencia tomando en cuenta que se pretende implementar la Carrera Administrativa del personal civil en el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y sus entidades adscritas para cumplir los objetivos y ordenamientos que la Carta Política y la ley dispone sobre la materia y que han motivado el pronunciamiento de la Corte Constitucional a que se ha hecho mención.

**Pliego de modificaciones - Explicaciones**

De los alcances y efectos que se pretenden con el proyecto de ley materia de la ponencia, hemos considerado pertinente y oportuno introducir algunas modificaciones a su texto, como se explicará a

continuación a fin de dar mayor claridad a su contenido:

**Modificaciones al título:** Hemos considerado que el objetivo que se pretende con el proyecto consiste fundamentalmente en implantar e implementar con carácter definitivo la Carrera Administrativa para los empleados públicos del ya citado Ministerio, la Policía Nacional y sus entidades adscritas refiriéndose al personal civil y no a los uniformados, razón por la cual se sugiere modificar el título del proyecto ya que como está concebido regularía el ingreso en forma genérica de todos los empleados públicos de las citadas instituciones.

Así pues, el nuevo título es del siguiente tenor: "por la cual se establece un sistema de ingreso extraordinario en Carrera Administrativa para el personal civil que ostenten la calidad de empleados públicos del Ministerio de Defensa, de la Policía Nacional, de los establecimientos públicos, de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Unidades Administrativas Especiales adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa y Policía Nacional y se dictan otras disposiciones".

**Artículo 1º.** Para ser consecuentes y mantener la hermenéutica jurídica con la modificación que del título se ha hecho conveniente modificar el artículo 1º agregándole "personal civil" "y a la Policía Nacional" en consecuencia el artículo 1º quedará así:

**Artículo 1º.** La presente ley se aplica a los empleados públicos vinculados como personal civil al Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Unidades Administrativas Especiales adscritas o vinculadas al citado Ministerio y a la Policía Nacional.

**Artículo 2º.** Siguiendo el mismo raciocinio este artículo debe ser modificado en su redacción y adicionarle las frases del "personal civil" "y a la Policía Nacional", por lo tanto consideramos que este artículo debe quedar así:

**Artículo 2º.** Las disposiciones que regulan el régimen de Carrera Administrativa de los Empleados Públicos que presten sus servicios en la Rama Ejecutiva referentes a las Leyes 61 de 1987 y 27 de 1992, sus decretos reglamentarios y las normas que las desarrollan, modifiquen o adicionen, son aplicables a los empleados del personal civil que en los términos de esta ley presten sus servicios en el Ministerio de Defensa, en la Policía Nacional, en los Establecimientos Públicos, en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y en las Unidades Administrativas Especiales adscritas o vinculadas a dicho Ministerio y a la Policía Nacional.

**Artículo 3º.** Se le agregaría como modificación la frase del "personal civil" y su texto quedará así:

**Artículo 3º.** Los empleados públicos del personal civil que presten sus servicios en el Ministerio de Defensa, en la Policía Nacional, en los Establecimientos Públicos, en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y en las Unidades Administrativas Especiales adscritas o vinculadas, que se encuentren ocupando cargos de Carrera Administrativa a la fecha de vigencia de la presente ley, podrán dentro del año siguiente, solicitar la inscripción extraordinaria en Carrera Administrativa siempre y cuando acrediten el cumplimiento de los requi-

sitos establecidos para el desempeño de los empleos en los respectivos manuales, y las equivalencias que para el efecto establezca la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Quienes no acrediten los requisitos dentro del término señalado en el inciso anterior, quedarán de libre nombramiento y remoción.

No obstante, si tales empleados continúan al servicio de la entidad y en el mismo empleo, podrán solicitar la inscripción siempre y cuando acrediten los requisitos dentro de los dos (2) años siguientes a la vigencia de la presente ley; en caso contrario, deberán ser retiradas del servicio.

Parágrafo. La Comisión Nacional del Servicio Civil señalará el procedimiento para llevar a cabo la inscripción extraordinaria de que trata la presente ley.

Artículo 4º. Sugerimos que este artículo sea modificado y en cambio de la palabra generales se diga: legales y reglamentarias, cuyo texto sería:

**Artículo 4º.** A partir de la vigencia de la presente ley, el ingreso a los empleos de Carrera Administrativa en las entidades a que se refiere el artículo 1º deberá efectuarse en los términos consagrados en las disposiciones legales y reglamentarias que regulen la Carrera Administrativa.

Artículo 5º. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, las entidades a que se refiere el artículo 1º, deberán expedir los manuales de funciones y requisitos para el desempeño de los empleos, para lo cual deberán contar con la asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 6º. Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

#### Proposición

Por lo anteriormente expuesto se solicita a la honorable Comisión VII dar primer debate al Proyecto de ley número 158 de 1994 Senado, con las modificaciones y adiciones propuestas en el presente informe de ponencia.

Honorables Senadores,

*Alfonso Angarita Baracaldo, Gabriel Camargo Salamanca, Senadores de la República.*

HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA  
COMISION VII CONSTITUCIONAL PERMANENTE.

En Santafé de Bogotá, D. C., a los veinticinco (25) días del mes de mayo del novecientos noventa y cinco (1995). En la presente fecha se recibió el informe y se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*.

El Presidente,

*Alvaro Vanegas Montoya.*

El Secretario,

*Manuel Enrique Rosero.*

\*\*\*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 189/95,  
por la cual la Nación y el Congreso se asocian  
a la celebración de los noventa (90) años de la  
fundación del Instituto Técnico Central.**

Doctor

JULIO CESAR TURBAY QUINTERO

Presidente H. Comisión Segunda

Senado de la República

Ciudad

Apreciado Doctor:

Me permito rendir ponencia sobre el Proyecto de ley número 189/95 -Senado- "por la cual la Nación

y el Congreso de la República se asocian a la celebración de los noventa (90) años de la Fundación del Instituto Técnico Central", del cual es autor el honorable Senador Gabriel Camargo Salamanca.

Pretende el autor rendir un homenaje, muy merecido por cierto, a una de las instituciones educativas más tradicionales y beneméritas de la capital de la República y del país, como que el Instituto Técnico Central, a lo largo de su existencia casi centenaria, ha educado en los valores ancestrales de la Patria a varias generaciones de ciudadanos de bien.

No es fácil, en un medio tan poco propicio a fomentar las instituciones educativas como el nuestro, subsistir durante casi un siglo, sobre todo cuando ha afrontado el Instituto las vicisitudes propias de los traumatismos inherentes al cambio de dirección de manos religiosas a seculares, y viceversa. En efecto, fundado en el año de 1905 por decreto presidencial con el nombre de "Escuela Central de Artes y Oficios", estuvo desde su fundación bajo la dirección de los Hermanos Cristianos. Posteriormente pasó a manos seculares, para volver en 1951 a la tutela de los Hermanos Cristianos.

Entretanto, el Instituto dio origen a la Facultad de Matemáticas e Ingeniería de la Universidad Nacional y fue pionero en el establecimiento en Colombia de las carreras intermedias y del bachillerato técnico industrial.

Sobran pues, las razones para que la Nación y el Congreso se asocien al merecido homenaje que el honorable Senador Camargo Salamanca propone que se le haga en buena hora a una institución que ha prestado tan eminentes servicios a la educación nacional.

Deseo proponer, sin embargo, un leve cambio al proyecto, en el sentido de eliminar del mismo las palabras "y el Congreso de la República", pues entiendo que cuando hablamos de "la Nación" estamos incluyendo todos los estamentos y organismos que conforman la nacionalidad colombiana. Dicha frase sería suprimida del título y del artículo 1º del proyecto.

En consecuencia, respetuosamente propongo que se le dé primer debate al Proyecto de ley número 189/95 "por la cual la Nación se asocia a la celebración de los noventa (90) años de la Fundación del Instituto Técnico Central", con la modificación sugerida.

Atentamente,

*Mario Said Lamk Valencia,*  
Senador de la República.

\*\*\*

#### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 198/95 SENADO**

*por la cual se aprueba el Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe*

Cumplo con el honroso encargo de rendir ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 198/95 Senado, "por la cual se aprueba el Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe".

Corresponde al Congreso de la República aprobar o improbar los Tratados que el Gobierno celebre con otros Estados, conforme lo establecido en los artículos 150-224 de la Constitución Nacional.

El Proyecto de ley objeto de esta Ponencia aprueba el Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe, suscrito en Cartagena de Indias el 24 de julio de 1994.

Los Representantes de los Gobiernos que lo han firmado son: Antigua y Barbuda, la Mancomunidad de Las Bahamas, Barbados, Bélize, Colombia, Costa Rica, Cuba, Mancomunidad de Dominica, El Salvador, Estados Unidos Mexicanos, Grenada, Guatemala, República Cooperativa de Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago y Venezuela.

#### **I. Contenido del Proyecto**

##### **A. Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe**

Colombia suscribe el Convenio bajo los preceptos constitucionales señalados en los artículos 9º y 227, los cuales establecen que la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe. Así mismo, que el Estado deberá promover la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y el Caribe, mediante la celebración de Tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales.

Teniendo en cuenta lo anterior y los lineamientos señalados por el Gobierno del señor Presidente Ernesto Samper Pizano, su política tiene como parámetros la universalización y la unificación, considerando necesaria la unidad en los pueblos del Caribe, máxime cuando las relaciones internacionales son tan dinámicas y han llevado a las naciones a la interdependencia, la globalización de fenómenos que antes eran nacionales y a los increíbles avances en las comunicaciones, lo que ha obligado que los procesos relevantes para una nación se relacionen con eventos que se originan por fuera de sus fronteras.

La actual administración ha manifestado su voluntad de fortalecer la integración del Caribe, y el Convenio Constitutivo tiene como objetivos principales precisamente el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados y de las relaciones culturales, económicas, políticas, científicas, sociales y tecnológicas entre ellos, como se encuentra establecido en su preámbulo.

Los aspectos esenciales presentados del Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe se resumen a continuación:

1. Fortalecer, utilizar y desarrollar las capacidades colectivas del Caribe para lograr un desarrollo sostenido en lo cultural, económico, social, científico y tecnológico.

2. Desarrollar el potencial del Mar Caribe por medio de las interacciones entre los Estados Miembros y los terceros.

3. Promover un espacio económico ampliado para el comercio y la inversión que ofrezca oportunidades de cooperación y concertación y permita incrementar los beneficios que brindan a los pueblos del Caribe los recursos y activos de la región, incluido el Mar Caribe.

4. Establecer, consolidar y ampliar según el caso, las estructuras constitucionales y los acuerdos de

cooperación que respondan a la diversidad de las identidades culturales, de los requerimientos de desarrollo y de los sistemas normativos de la región.

## II. Consideraciones de la Ponencia:

El Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe, integra a todos los países del Gran Caribe con un total de 25 miembros, dentro de los cuales los miembros plenos se encuentran los países que al mismo tiempo forman parte del Grupo de los Tres, Centroamérica y el Caricom.

Dentro de los miembros asociados hay 7 países y territorios, incluyendo a Francia y a los Países Bajos. Se constituye, entonces, para Colombia una gran herramienta de cooperación en varias áreas por encontrarse la asociación construida sobre la base de la proximidad geográfica, teniendo como eje el Mar Caribe.

De otra parte, de acuerdo con los objetivos establecidos, para Colombia representa un espacio económico ampliado, además de ser un mecanismo de consulta y concertación, con una proyección en lo social, político, cultural, científico y tecnológico.

Así mismo, es importante destacar que la Asociación es un organismo que prevé la posibilidad de concatenar las estructuras institucionales y los acuerdos de cooperación, existentes en la región, según los requerimientos del desarrollo y sistemas normativos de la región.

Hasta la fecha han ratificado nueve (9) países, principalmente del Caribe (Dominicana, Jamaica, Trinidad y Tobago, entre otros), del G-3 ratificó México y Venezuela; está en proceso de hacerlo.

En Colombia el proceso de ratificación está precisamente con este Proyecto cumpliéndose el trámite legislativo.

Por las razones anteriormente expuestas me permito proponer a los honorables Senadores:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 198/95 "por la cual se aprueba el Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe".

*Luis Emilio Sierra Grajales,*  
Senador de la República.

\*\*\*

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 199/95 SENADO

*por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional del Café de 1994, adoptado en Londres el 30 de marzo de 1994.*

Honorables Senadores:

Atendiendo el encargo de la Presidencia, nos permitimos presentar ponencia sobre el Proyecto mencionado.

1. Antecedentes del Convenio.
2. Contenido del Acuerdo.
3. Significado e importancia del Convenio.
4. Proposición final.

### 1. Antecedentes del Convenio

En 1962, se firmó el Primer Convenio Internacional del Café, con la intervención de países productores y consumidores, lográndose importantes resultados como el nacimiento de la Organización Internacional del Café, OIC, con sede en Londres, la cual se

constituyó en el foro más importante para discutir todos los aspectos relativos a la producción, industrialización y comercialización de la rubiácea.

Ese primer pacto cafetero se convirtió en un importante precedente mundial en materia de convenios sobre comercialización de productos primarios. En él se estableció como propósito fundamental la búsqueda de la cooperación internacional tendiente a enfrentar de manera concertada los problemas propios de la economía cafetera mundial.

Para ello se abrían caminos que generaran condiciones equitativas para el desarrollo de los países productores garantizando precios remunerativos y para los países consumidores manteniendo volúmenes adecuados para satisfacer la demanda. Todo ello en un marco de ordenamiento del mercado, en el entendimiento de que bruscas fluctuaciones en precios y volúmenes perjudicaban a todas las partes.

El Segundo Convenio se firmó en 1968, manteniendo la institucionalidad creada por el anterior y conservando el foro permanente pero sin cláusulas económicas. A pesar de ellos, se mantuvo como instrumento para la concertación, el manejo de la información y la posterior incorporación de las tan anheladas cláusulas económicas.

El Acuerdo de 1976 reguló el comercio cafetero mundial hasta 1983 y en ese año se firmó el Cuarto Convenio que rigió hasta el 30 de septiembre de 1989, año en que se produjo la ruptura del pacto de cuotas y el fracaso de las negociaciones para la adopción de un nuevo convenio.

El Senado de la República ha analizado en distintas oportunidades las graves consecuencias que en la economía cafetera de los países productores produjo ese hecho y sus graves implicaciones sociales.

Con motivo del estudio del Proyecto de ley que aprobó la creación de la Asociación de Países Productores de Café y que obtuvo el apoyo unánime de esta Corporación, se revisó detenidamente la crítica situación de los últimos 5 años, generada por el desorden en el comercio mundial del café.

En esa oportunidad también se estudiaron las herramientas que con buen provecho habían utilizado el Gobierno Nacional y Fedecafé para enfrentar los problemas presentados. En el estudio de ese proyecto, se señalaba cómo el Acuerdo de 1983 se había prorrogado en 4 oportunidades, hasta 1994, pero sin cláusulas económicas y se mostraba cómo se hacían inmensos esfuerzos para negociar un nuevo acuerdo.

Fruto de estos años de trabajo, se logró en primer lugar la creación de la Asociación de Productores, en histórico evento celebrado en Brasilia en septiembre de 1993 y posteriormente el acuerdo objeto de esta ponencia, adoptado el 30 de marzo de 1994.

### 2. Contenido del Acuerdo

El "Convenio Internacional del Café de 1994", adoptado en Londres el 30 de marzo de 1994, fue debidamente suscrito por el Gobierno de Colombia el 2 de agosto del mismo año.

Contiene un preámbulo y 50 artículos distribuidos en 13 capítulos que en su orden se refieren a:

1. Objetivos, art. 1º.
2. Definiciones, art. 2º.
3. Obligaciones generales de los miembros, art. 3º.
4. Miembros, arts. 4º a 6º.

5. Organización Internacional del Café, arts. 7º y 8º.

6. Consejo Internacional del Café, arts. 9º a 16.

7. Junta Ejecutiva, arts. 17 a 20.

8. Disposiciones financieras, arts. 21 a 25.

9. El Director Ejecutivo y el personal, art. 26.

10. Información, estudios e informes, arts. 27 a 29.

11. Disposiciones generales, arts. 30 a 35.

12. Consultas, controversias y reclamaciones, arts. 36 y 37.

13. Disposiciones finales, arts. 38 a 50.

Las disposiciones del Acuerdo mantienen las instituciones cafeteras internacionales, regulan su funcionamiento administrativo y financiero, determinan los sistemas de toma de decisiones, todo ello en la misma línea que se ha venido desarrollando desde el primer Convenio de 1962.

No se establecen las cláusulas económicas, en razón de la imposibilidad de lograr acuerdos con los países consumidores, como es de público conocimiento. Sin embargo, se mantiene el foro para la concertación y el centro de información, así como el escenario para posteriores negociaciones sobre la materia.

### 3. Significado e importancia del Convenio

La experiencia nos ha demostrado la enorme importancia de escenarios multilaterales para que los países más débiles puedan hacer sentir sus aspiraciones. La unión hace la fuerza, es el popular refrán que tiene plena validez en las negociaciones internacionales, por lo tanto es de vital importancia trabajar en torno de esta iniciativa que permite un escenario internacional permanente para presentar en bloque nuestras aspiraciones.

Además, las instituciones cafeteras internacionales, surgidas con el Convenio de 1962 y mantenidas hasta hoy, han mostrado sus bondades, por ser el escenario permanente para debatir al más alto nivel y con todas las partes involucradas, los distintos aspectos relativos a la economía cafetera.

Entre otros aspectos, la OIC tiene especial significación como centro de análisis técnico y de recopilación de estadísticas, así como en la divulgación de información cafetera de gran valor.

Consideramos oportuno señalar, en coincidencia con la exposición de motivos de los señores Ministros de Relaciones y Comercio Exterior, que este Convenio en nada riñe con el de la Asociación de Países Productores de Café y, por el contrario, se convierten en instrumentos complementarios de la política cafetera mundial.

En consonancia con la política gubernamental, la aprobación de este Proyecto de ley dotará a Colombia de un instrumento multilateral de mucha utilidad para la formulación de su política cafetera exterior.

### 4. Proposición final

En virtud de las consideraciones anteriores, nos permitimos proponer dar primer debate al Proyecto de ley 199 de 1995 Senado, por medio de la cual se aprueba el "Convenio Internacional del Café de 1994", suscrito en Londres el 30 de marzo de 1994.

Senadores Ponentes:

*Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, Luis Emilio Sierra Grajales, Jairo Clopatofsky Ghisays.*

## ASCENSOS MILITARES

### INFORME PARA PRIMER DEBATE ASCENSO AL GRADO DE BRIGADIER GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL DEL SEÑOR CORONEL HUGO RAFAEL MARTÍNEZ POVEDA

Señores Senadores miembros de la Comisión II de la Cámara Alta del Congreso de la República:

Cumplo con la honrosa misión encomendada por el señor Presidente de esta célula legislativa, en el sentido de rendir ponencia sobre el ascenso al grado de Brigadier General de la Policía Nacional del señor coronel Hugo Rafael Martínez Poveda, tal como lo ordena la Constitución Nacional en su artículo 173 numeral segundo, que al referirse a las atribuciones del Senado dice: "aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública, hasta el más alto grado".

Recorrer la Hoja de Vida de Martínez Poveda produce un inmenso orgullo patriótico del colombiano que quiere ver a su Nación libre de los flagelos de la delincuencia, sea común u organizada, esperando que para ello los miembros de la fuerza pública actúen con prontitud y eficacia pero con mesura y respeto por la dignidad humana.

Desde su ingreso a la Escuela de Policía General, el oficial que hoy nos ocupa, comenzó a vivir con plenitud los sagrados principios de esa institución, entregándolo todo con gallardía, alto sentido del deber y teniendo presente la importancia de prepararse a conciencia para una Nación con tantos problemas como la nuestra.

Así logro, que sus inmediatos comandantes le consideraran digno de ser asignado a cargos de responsabilidad y mando ya que desde su frase de prácticas generó en los subalternos un alto sentido de lealtad y disciplina.

Empuñando la fúlgida espada de la ley, obtuvo su ascenso al grado de Subteniente de la Policía, jurando poner la fuerza al servicio del derecho y cuidar, a cualquier costo, los derechos elementales de los ciudadanos protegiendo su honra.

En este grado, se desempeñó como comandante de secciones de vigilancia y estuvo encargado de la seguridad de diferentes distritos en el Territorio Nacional, siendo felicitado en varias ocasiones por su ejercicio del cargo con hombría, valor y dignidad; mostrándose como un guardián del orden que llevó a la cárcel a numerosos delincuentes pasando por encima de los intentos de soborno que estos le hicieron para tratar de evadir la acción de la ley.

Luego, los comandantes de la institución decidieron, fundamentados en la extraordinaria carrera de Martínez Poveda, llamarlo al curso de preparación obligatorio para ostentar el próximo grado, en él se le calificó como un estudiante lleno de virtudes, representante indiscutible de una dedicación desprendida para seguir haciendo valer la justicia, la defensa de los inocentes y los débiles y la aplicación de los preceptos legales, por encima incluso, de los intereses particulares.

Como Teniente y Capitán, sus calificadores coincidieron en afirmar que contaba con excelente espí-

ritu profesional, abnegación y entrega por el servicio, criterio, prudencia, lealtad, honestidad, responsabilidad, efectividad, rendimiento y capacidad.

Ya en el grado de Mayor, ocupó, entre otros, el cargo de Director de la SIPECF-2 de Bogotá, donde se le felicitó en muchas ocasiones por el cambio de imagen que había realizado del ente investigador y porque durante su ejercicio en el cargo no se presentaron casos de corrupción y deshonestidad que antes de su llegada se daban en alto grado.

Así mismo, las operaciones realizadas en los casos de recuperación de vehículos, captura de ladrones de autos, almacenes y casas, productores, expendedores y transportadores de estupefacientes; la liberación de numerosos secuestrados y las detenciones de quienes los organizaban, desmantelando varias bandas que sembraban el terror entre las gentes del bien; el decomiso de armas utilizadas por los delincuentes en sus acciones y otros casos que nos harían interminables al enumerarlos, se constituyeron en base fundamental para que lo llamaran a curso para ascenso al próximo grado.

Los reconocimientos de la población civil fueron, en ese entonces tal como ahora, los mejores pagos que Martínez Poveda podía recibir por esa labor de velar, como reza la oración de la Policía, "por el orden del mundo".

En su calidad de comandante de unidades tácticas de mayor envergadura a las hasta ahora dirigidas; veló constantemente porque su personal mantuviera en alto la moral, realizando constantemente reuniones de integración y mostrándose siempre como un amigo incondicional de sus compañeros y subalternos; lo que le valió un reconocimiento que quizás es más importante que el de los superiores, el de quienes bajo su mando ejecutaban acciones de servicio motivados por el ejemplo y la amistad de Martínez.

Como pueden observar, seguir enumerando los logros y aciertos consignados en tan deslumbrante Hoja de Vida sería tener que pasarnos largas horas tratándose de discriminar cada felicitación recibida por este hombre que ha ocupado con honores; entre otros, los cargos de Jefe de la División de Procedimientos de Personal, Director de la Escuela Antonio Nariño, Director de la Clínica de la Policía, Comandante del Departamento de Policía Caldas, Agregado de Policía de la Embajada de Colombia en España, Subdirector y Director de la Escuela de Policía General Santander, claustro donde sólo llegan los mejores a dar ejemplo a los futuros oficiales y elementos para afrontar con éxito los duros caminos que les esperan.

Siguiendo los caminos del prócer Santander, cuyo nombre ostenta el alma mater de la Policía, estudió Derecho en la Universidad Libre de Colombia, donde recibió su título calificado con un alto promedio por los profesores.

Ha recibido condecoraciones y medallas entre las que se destacan:

Cruz al Mérito Policial, en tres ocasiones; Orden Estrella de la Policía Categoría Comendador, Servicios distinguidos en Orden Público, por las operaciones realizadas en Medellín; Distintivo Cuerpo Espe-

cial Armado; Orden de la Democracia Categoría Gran Cruz, Medalla del DAS, General Santander, Orden Civil al Mérito Ciudad de Bogotá; Orden Departamental Alejandro Gutiérrez, de la Gobernación de Caldas, Escudo Ciudad de Manizales y menciones honoríficas en varias oportunidades.

Tomando como referencia lo aquí expuesto, me permito presentar a los señores Senadores la siguiente proposición:

"Apruébese en primer debate el ascenso a Brigadier General de la Policía General del señor Coronel Hugo Rafael Martínez Poveda, conferido por el Gobierno Nacional mediante Decreto 2614 del 28 de noviembre de 1994".

De los honorables Senadores,

*José E. Guerra de la Espriella,*  
Senador de la República.

\*\*\*

### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE ASCENSO A BRIGADIER GENERAL DEL OFICIAL DE ARTILLERÍA CARLOS LEON GÓMEZ MATEUS

Honorables Congresistas:

Cumplo con el honroso encargo de rendir informe para la aprobación del ascenso a Brigadier General del Oficial de Artillería Carlos Leon Gómez Mateus, designación que me permite cumplir en los siguientes términos:

Nació en Bogotá, D. C., el 31 de octubre de 1944, se identifica con cédula de ciudadanía número 17019740 de Bogotá. Ingresó al Ejército el 30 de enero de 1964 como Cadete de la Escuela Militar, Compañía Nariño, Segundo Pelotón.

Posteriormente fue ascendido a Subteniente del Ejército el 3 de diciembre de 1966. Como consecuencia, al siguiente año en enero de 1967 fue trasladado a la Escuela de Artillería en donde fue felicitado en forma especial por el Comando de la Escuela y por medio de la O/D por los resultados obtenidos en la Revista de la institución.

En agosto de 1967, fue trasladado al Batallón de Inteligencia como Comandante de Gil en la Compañía Contraguerrilla Linge en la Sexta Brigada y calificado con un promedio de 4.642 y un muy buen resultado en comisión de orden público.

El 3 de diciembre de 1970, obtuvo ascenso a Teniente del Ejército Nacional y trasladado al Cuartel General Segunda Brigada. En este período del 3 de diciembre de 1970 al 1 de enero de 1974, fue asignado a Comisión de Estudios en la Universidad del Atlántico en donde dedicó sus esfuerzos hasta obtener el título de economista el 26 de marzo de 1974 conferido por la Universidad del Atlántico.

Posteriormente fue trasladado al Comando General D4 designándolo al Comité de Comunicaciones, Comité Técnico Financiero de Comunicaciones por un período de tres meses.

Ascendido a Capitán del Ejército Nacional el 3 de diciembre de 1974, es asignado como Jefe de Sección, División de Presupuesto del Ministerio de Defensa y a partir de octubre de 1975 es designado Jefe

de la División Administrativa en Indumil (Industrial Militar), cargo III-I-2, hasta el 31 de enero de 1976, calificando un promedio de 4.731.

Más adelante fue trasladado a la fábrica Santa Bárbara -Indumil- como Jefe de la División Administrativa, donde desarrolló una excelente labor.

El 1º de febrero de 1977, como Comandante de Batería, fue trasladado a las FFMM en el Bajo Cauca, participando con su Unidad en el Ejército de PDM. Participó por la Brigada en el Área General de Muzo, con excelentes resultados y el 4 de diciembre de 1977 le fue impuesta la medalla "Santa Bárbara" a solicitud del Comando del Batallón.

Entre enero y mayo de 1979 se desempeñó como Profesor Militar en el Batallón Escuela de Artillería con muy buena capacidad como profesor en las áreas asignadas. También participó en la elaboración y divulgación de las guías: "Deberes del Oficial de Seguridad; Nuevas Técnicas de Artillería". Estas guías fueron aceptadas y adoptadas por parte del Consejo Académico de la Escuela de Artillería y Brigada de Instituciones Militares.

En Comisión de Orden, de enero a mayo de 1979 en Bogotá, se destacó en las operaciones contra el M-19, FARC y ADO. En las que estuvo al frente como Comandante de Unidad Fundamental y Equipos de allanamiento para la recuperación de armas robadas.

En mayo de 1979, fue trasladado a la Escuela de Infantería con el fin de adelantar curso de capacitación para ascenso a Mayor y en agosto del mismo año, el Gobierno le confiere la Condecoración de la Orden al Mérito Militar "José María Córdova", Categoría Oficial. En esa misma fecha es designado a participar en la XIII Conferencia Preparatoria de los Ejércitos Americanos.

Fue ascendido a Mayor el 3 de diciembre de 1979 y designado en el cargo de Estudios y Facultades en la ESMIC (Escuela Militar de Cadetes), destacándose por su excelente desempeño, habiendo sido calificado con un promedio de 4.518.

Posterior a su ascenso fue designado Agregado Militar Adjunto en la Embajada de Colombia en

Francia y adelantó estudios sobre Estado Mayor del Ejército Francés con sede en Compiègne, obteniendo excelentes resultados con promedios de 4.939 por lo cual fue Diplomado por el Ejército Francés.

Se desempeñó como Mayor Ejecutivo y Segundo Comandante del Batallón en Basma, entre agosto y diciembre de 1981, período en el cual le fue conferida la Medalla de quince (15) años de servicios por el Comando del Ejército en la Unidad del Batallón San Mateo.

Fue también felicitado por el Comando del Ejército en seis ocasiones. Durante este período también fue designado Jefe de Sección, Instrucción y Deportes, Miembro del Estado Mayor de Unidad Operativa y luego enviado a Comisión de Estudios al Instituto de Armas y Servicios con miras a ingresar en el Curso de Preparación AL-CEM/83.

El 3 de diciembre de 1983 fue ascendido a Teniente Coronel y designado Comandante en la Unidad de Baten CO-12 como C3 y C5. En el año 86 y hasta el 8, fue enviado como Agregado Militar a Chile, donde fue condecorado con la Medalla Diosa Minerva por el Ejército de ese país.

En diciembre de 1985, la Gobernación del Huilale otorgó la Orden de La Gaitana en su categoría de Oro, en su calidad de Comandante del Batallón Tenerife. En el año de 1986, es condecorado por los veinte (20) años de servicio a la institución castrense.

El 3 de diciembre de 1988, fue ascendido a Coronel del Ejército y destinado en Comisión a la Administración Pública como Jefe de la Casa Militar de Palacio (Bogotá) y ese mismo año le fue otorgada la Orden Civil al Mérito Ciudad de Bogotá, en el "Grado de Comendador". Por la Gobernación de Cundinamarca le es otorgada la "Orden Civil Cundinamarquesa Antonio Nariño", en el Grado de Caballero.

El 27 de julio de 1990, el Presidente de la República le confiere la Condecoración Orden al Mérito "Coronel Guillermo Ferguson" en el Grado de Comendador.

Entre los años 1991 y 1992, se desempeñó como Comandante en la Décima Primer Brigada, en donde

se le otorgó la Medalla al Mérito por los veinte años de servicio.

Además obtuvo siete felicitaciones por el Comando de la Primera División y por el Comandante del Ejército Nacional. El 21 de julio obtuvo el Postgrado de Defensa Continental del Colegio Interamericano de Defensa de Washington D. C., Fuerza Aérea de los Estados Unidos.

Fue condecorado en agosto de 1993, por la Alcaldía de Montería, departamento de Córdoba, con la Orden "Antonio de la Torre y Miranda", en su máximo grado, al Coronel Carlos Leongómez Mateus.

Actualmente, se desempeña como Comandante del Cuartel General de la Séptima Brigada.

De acuerdo con el análisis hecho a su Hoja de Vida, sus ascensos, cursos en Colombia y en el exterior, estudios académicos, condecoraciones, felicitaciones y cargos desempeñados, me han dado a la convicción de que el Ascenso a Brigadier General del señor Oficial Carlos Leongómez Mateus, además de justo es el resultado de la consagración de una vida al servicio de las Fuerzas Militares y al país.

En consecuencia, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 173 de la Constitución Nacional, me permito hacer a los honorables Miembros de esta Corporación la siguiente proposición:

Apruébase en segundo debate el ascenso de Coronel a Brigadier General, al señor Oficial de Artillería Carlos Leongómez Mateus, decretado por el Gobierno Nacional.

Con todo respeto, de los honorables Congresistas,  
*Serafín Cristo Sahiún,*  
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Mayo 17 de 1995

En la fecha fue aprobado en primer debate y por unanimidad el ascenso a Brigadier General del Coronel Carlos Leongómez Mateus.

El Secretario General,  
Comisión Segunda Senado,  
*Rafael Francisco Sánchez Reyes.*

## ACTAS DE COMISION

### COMISIONES SEXTAS DE SENADO Y CAMARA

#### ACTA NUMERO 09

#### SESIONES CONJUNTAS

En Santafé de Bogotá. D. C., a los 16 días del mes de noviembre de 1994, siendo las 12:39 p. m., previa citación de la Mesa Directiva, se reunieron en Sesión Conjunta las Comisiones Sextas de Senado y Cámara, en el salón de sesiones de la Comisión Sexta del Senado con el fin de discutir la ponencia al Proyecto de ley número 109/94 Senado, "por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para se desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la comisión nacional de televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones".

Autor: Ministro de Comunicaciones, *Armando Benedetti Jimeno.*

Ponentes Senado: Honorables Senadores: *Juan Guillermo Angel M., Guillermo Chávez Cristancho, José Luis Mendoza.*

Ponentes Cámara: Honorables Representantes: *Martha Catalina Daniels, Carlos Barragán Lozada, Alfonso Acosta Osio.*

Coordinadores: Honorable Senador: *Jaime Vargas Suárez,* honorable Representante *Martha Luna Morales.*

El Señor Presidente de la Comisión inició la sesión ordenando llamar a lista.

Contestaron los siguientes honorable Senadores:  
Abadía Campo Carlos Herney  
Angel Mejía Juan Guillermo  
Chávez Cristancho Guillermo  
Díaz Peris Eugenio  
Dussán Calderón Jaime  
Guerra Serna Bernardo

Moreno Rojas Samuel  
Pizano de Narváez Eduardo  
Vargas Suárez Jaime  
Martínez de Meza María Cleofe  
Mendoza Cárdenas José Luis  
Mejía López Alvaro  
Con excusa dejó de existir el honorable Senador Acosta Bendeck Gabriel.  
Contestaron los honorables Representantes:  
Acosta Osio Alonso  
Barragán Lozada Carlos Hernán  
Daniels Guzmán Martha Catalina  
López Cortés Gustavo  
López Cossio Alfonso  
Luna Morales Martha  
Mejía Marulanda María Isabel  
Mesa Arango Ernesto  
Peláez Fernández Emma  
Tapias Delgado Mauro Antonio

Dejaron de asistir los honorable Representantes:  
Acosta Bernal Julio Enrique  
Bahamón Vanegas Julio  
Dávila Armenta José Domingo  
Roa Vanegas Miguel Antonio

La Secretaría informa que se ha registrado quórum decisorio tanto en Senado como en Cámara.

El señor Presidente pide a la Secretaría leer el Orden del Día.

#### ORDEN DEL DIA

Para la sesión conjunta de hoy 16 de noviembre de 1994 a las 10:00 a. m. según Resoluciones número 1023 del 9 de noviembre de 1994 Cámara y número 034 del 2 de noviembre de 1994 Senado.

#### I

Llamada a lista.

#### II

Discusión ponencia.

Al Proyecto de ley número 109/94, "por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la comisión nacional de televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones".

Autor: Ministro de Comunicaciones, *Armando Benedetti Jimeno*.

Ponentes Senado: Honorables Senadores: *Juan Guillermo Angel Mejía, Guillermo Chávez Cristancho, José Luis Mendoza*.

Ponentes Cámara: Honorables Representantes: *Martha Catalina Daniels, Carlos Barragán Lozada, Alonso Acosta Osio*.

Coordinadores Senado: Honorable Senador: *Jaime Vargas Suárez*.

Cámara: Honorable Representante: *Martha Luna Morales*.

Publicación *Gaceta del Congreso*: Proyecto de ley: Gaceta número 169/94.

#### III

Lo que propongan los honorables Senadores y los honorables Representantes.

El Presidente pone en consideración el Orden del Día, siendo aprobado por la Comisión.

En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Representantes:

Enriquez Amaya Carlos Eduardo  
Mantilla Serrano Jorge Humberto  
Mora Acosta Julio Mesías  
Varela Marmolejo Ramiro  
Vargas Valencia Jesús Antonio

Continuando con el orden del Día, el punto correspondiente a la "discusión de la ponencia del Proyecto de ley número 109/94, "la Representante Martha Catalina Daniels presentó su saludo y agregó:

"Podríamos decir que por fin llegó la hora de arrancar con la discusión pública de fondo en las Comisiones Conjuntas de Cámara y Senado del proyecto de ley, que ha despertado un gran interés en la comunidad y en la población colombiana por todo su contenido.

Creo que sobra reiterar la importancia que tiene este proyecto de ley sobre televisión.

Nosotros nos hemos permitido recoger dentro de la ponencia las inquietudes del Gobierno Nacional,

respetando la filosofía del Gobierno Central al presentar este proyecto de ley, donde se respeta, se crea una competencia nacional mediante la creación de nuevos servicios de televisión a los niveles zonales, regionales, locales y en las modalidades de televisión abierta y por suscripción para regularlos.

Mantenemos una oportunidad de oportunidades para productores, programadores, artistas, técnicos nacionales, elementos éstos que han sido permanentes en la legislación en materia de telecomunicaciones del país y que desde luego se consulta con la realidad legal con otros países experimentales.

Hemos sido cautelosos en recoger principios que en este momento son imperativos, como por ejemplo que las fuerzas que están por fuera de la ley no puedan tener capacidad o acceso a los medios masivos de comunicación de ningún orden a nivel nacional, local, regional, zonal, y por eso dentro del articulado encontraremos precisiones respecto de la estructura de la propiedad de los canales de televisión en cada una de estas áreas.

Es importante mantener el carácter de servicio público de la televisión, para que el Estado en concordancia con la filosofía del servicio público asuma unas obligaciones, como son las de dar un eficiente servicio y dar el cubrimiento total al territorio nacional.

También se le dan derechos para la intervención y la regulación, dándole vida a un ente creado por la Constitución que es según esta ley la "Comisión Nacional de Telecomunicaciones", que regula todo lo relacionado con el manejo del espectro electromagnético y mantiene la iniciativa legislativa en materia de televisión. Este ente autónomo ha recogido el precepto constitucional de que haya representación del Ejecutivo, pero también se ha buscado que hayan unos legítimos representantes de la sociedad civil como los programadores, los productores, los que hacen la televisión, que no haya una Comisión Nacional totalmente ajena al proceso de la televisión.

En el proyecto original del Gobierno se había previsto la prohibición de la inversión extranjera en materia de televisión. Después de acuerdos y concertaciones se permitiría la inversión extranjera para fortalecer también a pequeños productores, y así evitar la concentración y el monopolio en los medios de comunicación, al tiempo que estamos recogiendo el principio de la reciprocidad, es decir, el inversionista extranjero que quiera invertir en Colombia tendrá un límite del 30% propuesto en la ley, pero también tendrá que permitir la inversión a nivel nacional.

Hemos tratado hasta el máximo de introducir medidas antimonopolio de la televisión, pienso que se enriquecerá el proyecto en la discusión de la Comisión, para que en la televisión local se permita la expresión de la identidad cultural y se les permita a los pequeños productores llevar sus mensajes a los consumidores locales.

Ahora cuando la concentración económica va paralela a la concentración del manejo de los medios de comunicación, es importante que en la televisión estatal se le abra espacio al principio de evitar que haya abuso en las prácticas de la posición dominante.

Hablamos de que no habrá censura previa y que hay libertad de prensa, pero al tiempo proponemos normas para que el principio constitucional de los colombianos de recibir una información veraz, imparcial. No es justo que se esté jugando a través de la televisión a obtener un aumento de rating a costa de

jugarse con la vida, honra y dignidad de los ciudadanos, indefensos frente a un medio tan importante y contundente como es la televisión.

Por eso compartimos también que dentro de estos derechos fundamentales hay un mecanismo especial que ha propuesto el Presidente Samper y en ello insistimos, que es el de la autorregulación.

Estamos haciendo una legislación para que el fenómeno de las antenas parabólicas funcione dentro de un marco legal en el cumplimiento de unas normas precisas. Para entrar a regular el tema de las antenas parabólicas que han nacido al cambio y al golpe de los desarrollos tecnológicos, nosotros aspiramos a que aquí se hayan regulado de la mejor manera para que a los usuarios se les reporte también sus derechos y para que se respeten los pagos por derechos de transmisión a que fueran acreedores las programaciones que se transmiten a través de las antenas.

Se crean los canales regionales de televisión mediante la asociación de varios departamentos y desde luego la posibilidad que tanto ha soñado Bogotá de tener su canal regional.

Finalmente se está aceptando la propuesta del Gobierno en lo relativo a la reestructuración de las entidades del sector. Yo creo que al concedérseles el estatus de empresas comerciales del estado, pues van a tener la oportunidad de fortalecerse.

Se han abierto canales para la participación ciudadana en la medida en que se incentiva la creación de la Liga de Televidentes, y uno de los espacios en la Comisión Nacional de Televisión, en la junta directiva, se le deja a un representante de la Liga de los Televidentes.

Se han defendido los derechos del consumidor, hemos escuchado al mayor número de personas y de sectores que intervienen en la televisión, y por eso complementamos el proyecto original del Gobierno con normas, que ya habían sido motivo de conciliación y de acuerdo con la legislatura pasada y que hoy hemos recogido en la ponencia que presentamos.

Estamos seguros de que con la presentación de esta ponencia ante nuestros compañeros de Senado y Cámara, estamos entregando solamente un instrumento de trabajo, porque ustedes serán los encargados también de recoger iniciativas, de enriquecer el proyecto, porque entendemos que nosotros también tenemos limitaciones en nuestro trabajo, y creemos que con ustedes podemos entregarle a Colombia una ley de televisión que permita que se haga la televisión, que se fortalezca su industria, que Colombia compita en el campo internacional, y que no nos quedemos atrás, como nos ocurrió en el campo de la telefonía celular, siendo uno de los últimos países en acoger este avance tecnológico.

El Senador Juan Guillermo Angel en su condición de ponente dijo que lo primero sería ponerse de acuerdo en la filosofía general del proyecto de ley, y una vez esto suceda, la esencia estará en convertir en artículos aquello que todos queremos que sea televisión colombiana. Lo ha dicho el proyecto del Gobierno, cuando afirma que quiere un proyecto que nos conduzca a una televisión que sirva para informar, objetiva y claramente, que sirva para educar, para recrear, para formar, que sirva para defender los valores culturales y sociales de la nacionalidad colombiana.

Destaco las dificultades del proyecto por varias razones: la primera, de carácter tecnológico. Infortunadamente se desconoce qué televisión ten-

dremos mañana, las señales incidentales son una realidad ya, y serán una realidad mucho más clara, mucho más dinámica, mucho más abundante en el futuro próximo.

Agregó que Venezuela va a colocar un satélite el año entrante que dará 40 canales distintos de televisión. Los satélites nos están enviando señales cada día que están compitiendo con la televisión colombiana.

Para defender nuestra nacionalidad, nuestra cultura y nuestros inversionistas, es necesario darle un escenario a los que hacen televisión en Colombia para que puedan sobrevivir en la competencia feroz que se avecina.

Esta ley debe respetar los contratos vigentes y la responsabilidad que el Gobierno asumió, para no sólo preservar la seriedad del Estado colombiano, sino también para no golpear injustificadamente a los que han sido los pioneros y quienes han construido la Televisión colombiana. Hay que darle los elementos a la televisión regional para que sobreviva y permitir que haya canales regionales.

Considera que lo que ha propuesto el Gobierno en términos generales recoge esta filosofía, pero está convencido que los honorable Senadores y Representantes aportarán ideas que van a mejorar el proyecto cuyo propósito es conciliar los intereses locales, regionales y nacionales.

Termina sugiriendo a la Comisión que se haga lectura a la exposición de motivos, para que se someta a votación la proposición con que termina la ponencia y se inicie el debate.

El Representante Julio Mesías Mora pidió al señor Ministro en nombre de los antiguos territorios nacionales, hoy los mal llamados "nuevos departamentos" que se les dé la oportunidad de entrar a formar parte de la televisión colombiana.

El señor Presidente de las Comisiones Conjuntas pide a la Secretaría leer la exposición de motivos.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Apreciados Congresistas:

El interés que despierta este proyecto en la sociedad colombiana es muy fundamentado y lo calificamos como una muestra de la capacidad del país para tratar con atención lo realmente decisivo para el devenir común de los connacionales.

### *Democracia real y televisión*

Lo que está en juego aquí es la democracia real y la convivencia pacífica, pues es muy claro que la democracia moderna no es viable sin medios de comunicación libres, y sin medios de comunicación que cada día se vean requeridos a ser más ecuanímenes, más precisos, más transparentes, más independientes, más veraces y más leales a la promoción de los valores trascendentes de la civilidad, cuyo afianzamiento requiere la sociedad colombiana para acelerar su desarrollo socioeconómico y el bienestar de sus agentes.

### *Lo central de la propuesta del Gobierno*

Por eso acogimos la filosofía central del proyecto presentado por el Gobierno, cual es la de crear competencia Nacional, mediante la creación de nuevos servicios en los niveles regional, zonal y local, y en las modalidades de televisión abierta y por suscripción.

### *Aportes del Congreso en el proyecto pasado*

Igualmente, recuperamos importantes aportes hechos por el Congreso en el marco de las discusio-

nes sobre el Proyecto de Televisión que se dieron en la legislatura anterior, tales como la preservación y el robustecimiento de las oportunidades para los productores, programadores, artistas y técnicos nacionales, así como la visión futurista que debe tener este medio de comunicación masivo de cara a la vertiginosa evolución tecnológica que debe capitalizarse para bien del país.

### *No a las fuerzas por fuera de la ley*

Tal como lo quiso el Congreso desde la oportunidad pasada, los ponentes entienden el grave riesgo que reviste la posibilidad de que fuerzas por fuera de la ley se pudieran hacer a los medios masivos de comunicaciones del nivel nacional, regional y local, aprovechando la apertura democrática aquí plasmada. En consecuencia, se han tomado las máximas precauciones que permite el Estado de Derecho, y se les envían señales claras en tal sentido.

### *La televisión: Un servicio público*

Se reitera la condición de *servicio público* para la televisión, con lo cual el Estado asume obligaciones y derechos. Las primeras son las de garantizar la prestación eficiente del servicio y en condiciones que actualicen el objeto que se le ha señalado a tal servicio. Los derechos, son los de intervención y regulación, a través de la *Comisión Nacional de Telecomunicaciones*, en concordancia con el Ministerio de Comunicaciones, en lo relacionado con el manejo del espectro electromagnético y la iniciativa legislativa.

### *Entidad autónoma de televisión: Comisión Nacional de Televisión (CNTV)*

En desarrollo del mandato del Constituyente de 1991, consignado en los artículos 76 y 77, se crea la entidad autónoma de televisión bajo la denominación de Comisión Nacional de Televisión (CNTV), la cual se ha diseñado siguiendo estrictamente el espíritu que inspiró a éstos a su creación.

Se ha buscado que en ella queden representados los legítimos intereses de la sociedad civil, así como los de los productores y programadores nacionales.

La Comisión y la Junta Directiva quedan investidas de la autonomía necesaria para dirigir la política de desarrollo y regulación del sector, para acometer los planes y programas a tal fin, para otorgar concesiones, licencias y hacer contratos, para asignar frecuencias en concurrencia con la disponibilidad que de ellas dé el Ministerio de Comunicaciones, y en fin, para el manejo integral y autónomo del sector.

### *Inversión extranjera*

No se acogió la propuesta del Gobierno en lo relativo a la Inversión Extranjera. Se permitirá la Inversión Extranjera en condiciones de reciprocidad, conscientes de que ella provee las posibilidades reales para evitar la concentración monopolística de los medios de comunicación. Se han creado restricciones a la misma en cuanto a donde pueden hacerse tales inversiones, para evitar así el Colonialismo Informativo".

### *Medidas antimonopolio y comercialización de la televisión local*

A fin de evitar la concentración y las prácticas monopolísticas, se permite la comercialización de la televisión local, cuidando, eso sí, de no damnificar innecesariamente a quienes tienen concesiones en el régimen actual.

Para ampliar el abanico de posibilidades al consumidor, hemos adicionado restricciones a las posibilidades de operar y programar simultáneamente en

las diversas modalidades de televisión por suscripción.

### *Fortalecimiento del canal cultural*

Simpatizamos con la propuesta del Ministro Armando Benedetti Jimeno, en cuanto al robustecimiento del canal cultural o Cadena 3. Después de ver experiencias internacionales donde tal modalidad ha sido exitosa, acogimos permitir un financiamiento adicional al presupuesto gubernamental, que sea de origen privado, en forma que regulará, en su leal saber y entender, la Comisión Nacional de Televisión.

### *No censura previa y libertad de prensa*

Bajo la consideración de que: "Es preferible una prensa desbocada a una prensa amordazada", mantenemos la no censura previa y otros elementos de libertad de prensa, de pensamiento y de opinión. A través del mecanismo de rectificación que acogimos, queremos enviar un mensaje muy claro sobre el cuidado que ha de tenerse en no convertir la mala honra, inmerecida, en mecanismo de obtención de rating y por ende, de ingresos para los concesionarios.

### *La autorregulación*

La competencia entre los derechos fundamentales a la honra y a la información es un tema delicado y álgido, que ha adquirido relevancia por flagrantes violaciones recientes al primero. En consecuencia, insistimos en la directriz que diera el Presidente Ernesto Samper, en el sentido de que los medios, a fin de preservarse su prestigio, credibilidad y confiabilidad, deben autorregularse.

### *Antenas parabólicas*

Se continúa permitiendo el disfrute de la recepción de señales incidentales para uso privado. No comercial.

Para aquellas comunidades que tengan antenas parabólicas instaladas y que no usen el espectro electromagnético, sino que transmitan por cable a sus usuarios, hemos abierto la posibilidad de que, mediante la sujeción a una reglamentación perentoria que al efecto expida la Comisión Nacional de Televisión, la cual por supuesto deberá contemplar el pago de los derechos a que hubiere lugar, podrán convertirse en Operadores Locales de Televisión por Cable.

### *Canal regional para Bogotá*

La creación de nuevos Canales Regionales de Televisión se permite como públicos de propiedad de los departamentos en asociación, y se crea la posibilidad de acometer ya el canal regional de televisión para la Capital del país.

### *Reestructuración y salvaguarda de los derechos de los trabajadores*

Finalmente, aceptamos la propuesta del Gobierno en lo relativo a la reestructuración de las entidades del sector, como quiera que ésta, al tiempo de generar una estructura que hace posible la competencia en forma viable para el sector estatal, respeta el mandato del constituyente y la voluntad del Congreso en el sentido de no perjudicar con ello a los funcionarios adscritos a tales entidades y en particular a Inravisión. Delegamos en el Ministerio de Comunicaciones las atribuciones necesarias para que tal transición y reorganización se lleven a cabo.

### *Participación ciudadana*

Se incentiva la creación de ligas de televidentes y en fin de usuarios de la televisión, dado que tendrán representación en uno de los cinco puestos de la Comisión Nacional de Televisión.

Se realizó una revisión de las Audiencias Públicas llevadas a cabo con ocasión del anterior proyecto, y se llevó a cabo una nueva, cuyos planteamientos serán considerados en el transcurso de las discusiones respectivas.

En consecuencia señores Congresistas, presentamos el siguiente pliego de modificaciones y proponemos: Désele primer debate al Proyecto de ley número 109/94, "por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se confirma la Comisión Nacional de Televisión, se promueve la industria y las actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector, se conceden facultades extraordinarias, y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones".

El señor Presidente pone en consideración el informe final con que termina la ponencia. Siendo aprobado tanto en Cámara como en Senado.

El Representante Mauro Antonio Tapias, dice que le hubiera gustado que en la ponencia se hubieran enumerado los artículos modificados, para tomar el proyecto original y compararlo artículo por artículo en donde lo modifican.

El Senador José Luis Mendoza responde al honorable Representante que hay una serie de artículos que no han sido modificados ni por el Gobierno, ni por los ponentes y propone que se aprueben en bloque esos artículos en que están de acuerdo y después vienen los artículos que han sido modificados.

El señor Presidente concede la palabra al Senador Samuel Moreno, quien manifiesta que una vez aprobada la proposición con que termina el informe de ponentes, lo más conveniente para el Gobierno y para las Comisiones de Senado y Cámara, es que se dé un tiempo suficiente para leer la ponencia que les acaban de entregar y solicitó al señor Ministro a través de sus asesores y funcionarios que para la próxima sesión les suministren una doble columna, de lo que propuso el Ministerio originalmente, de los artículos modificados por los ponentes, y los artículos nuevos que se incluyeron en la ponencia, facilitando así la discusión, la evacuación del proyecto y el mismo debate que es necesario hacerle a este importante proyecto de ley.

La Representante María Isabel Mejía considera que la metodología propuesta por el Senador Moreno es magnífica y cree de vital importancia que si van a apoyar el proyecto lo hagan todos a conciencia y con un gran conocimiento de causa.

El Senador Guillermo por su parte dijo que él estaría dentro de las personas que quisieran empezar a votar, pero si es del caso, que sea la decisión de la mayoría.

El Representante Ramiro Varela estuvo de acuerdo en que se adelantara una discusión sobre la filosofía del proyecto de ley, y en ese sentido dijo que el sistema mixto que rige actualmente es relativamente sano que le ha permitido al Estado controlar la televisión como servicio público. Por esta razón considera que la aprobación de este proyecto de ley no debe ser a la carrera.

El país se acostumbró a un estilo de vida pluralista, la televisión debe ofrecer lo mismo. La diferenciación que presenta el proyecto de ley de las tres zonas geográficas permitirá mantener similitudes culturales y satisfacer identificación del televidente con su realidad próxima, su realidad regional.

El Estado debe mantener el control sin que los canales regionales privatizados dejen de ser supervisados.

Hay que asegurar la estabilidad económica de las programadoras y de los canales, de tal manera que la guerra de tarifas publicitarias no repercuta en las empresas y en la calidad de las producciones.

Hizo referencia a la columna que escribió para el Diario "El País" de Cali, el pasado fin de semana sobre "No a la privatización de la televisión".

La privatización de la televisión en Colombia no debe ni puede ser inmediata por dos razones:

Porque hay que evitar que a nombre de la privatización, se pase de un monopolio estatal a uno privado, donde se garantice la pluralidad de opiniones. Si los noticieros de televisión, sirven a los intereses de los dueños, ¿que sería una televisión totalmente privatizada?

En segundo lugar, porque el sistema actual de 30 programadoras, un instituto fuerte como Inravisión, y productores independientes de televisión, no pueden ser desconocidos. Se cree que cincuenta mil cabezas de hogares viven del sistema y que podrían quedarse sin empleo.

Finalmente se mostró en desacuerdo con el pliego de modificaciones sugerido por el Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Representante Alonso Acosta Osio (ponente) propone que se reúnan las Comisiones de Cámara y Senado por separado con sus respectivos ponentes, y hacer un intercambio de opiniones. Eso puede dar una visión real y sería para que luego se reúnan los ponentes a trabajar teniendo en cuenta las inquietudes de todos los miembros de las Comisiones.

La Representante Martha Catalina Daniels (ponente) le aclara al Representante Varela que el hecho de que haya un pliego de modificaciones que aparece presentado por el Gobierno y por el Ministerio de Hacienda, no es que *de motu proprio* el Ministro de Comunicaciones y el Ministro de Hacienda hubiesen repensado el proyecto original y hubiesen presentado unas modificaciones independientemente de los ponentes. Este proyecto fue estudiado y comentado con el Gobierno. Este fue un tema fruto de una conciliación.

El señor Presidente agrega que, no va a defender al Gobierno, pero sí en cuanto a lo referido por el Representante Varela: El Gobierno presentó el proyecto de ley el día 9 de octubre y obviamente no estaba sesionando el Congreso, se suscitaron controversias alrededor del proyecto de ley que fue presentado y que indudablemente todos aquellos que tenían que opinar sobre el proyecto comenzaron a opinar. El Gobierno recogió todas esas sugerencias de los diferentes sectores y se debe entender que el debate se había realizado por fuera de estas Comisiones.

Sugiere también reunirse en forma individual las Comisiones de Senado y Cámara, para que se llegue a un acuerdo en el articulado y se adopte una mecánica clara de cómo empezar a votar el proyecto.

El Representante Gustavo López también se ubica en el campo del desconocimiento de la materia y pide a la Comisión dedicarle el tiempo necesario, que se dé la oportunidad de exponer las ideas con claridad, defender o censurar, pero con tranquilidad.

El Senador Jaime Dussán se mostró en desacuerdo con el Presidente al utilizar el término "tenemos acuerdo sobre tales artículos..." y agregó que se debía respetar, pues él tenía propuestas de modificación sobre todos los artículos de la ponencia.

El señor Presidente respondió que todas las propuestas serían tenidas en cuenta por los ponentes y convocó a la Comisión para el día lunes a las 4 de la tarde para iniciar el estudio del articulado.

Presidencia Comisión Sexta Conjunta Senado,  
*Jaime Rodrigo Vargas Suárez*  
Vicepresidente Comisión Sexta Conjunta Cámara de Representantes,

*Martha I. Luna Morales*  
Secretaria General Comisión Sexta Senado de la República,

*Alba Pontón Garcés*.

**AUTO DE SUSTENTACION**

En los términos anteriores se firma la presente Acta número 09 del 16 de noviembre de 1994, que conste de 13 folios, a los nueve (9) días del mes de mayo de 1995. Conforme a lo estipulado en la Ley 5ª de 1992.

Presidente Comisión Sexta Conjunta Senado,  
*Jaime Rodrigo Vargas Suárez*  
Vicepresidente Comisión Sexta Conjunta Cámara de Representantes,

*Martha Luna Morales*  
Secretaria General Comisión Sexta Senado de la República,

*Alba Pontón Garcés*.

**CONTENIDO**

GACETA No. 118 - jueves 1º de junio de 1995  
CAMARA DE REPRESENTANTES

Pág.

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 235 de 1995 Senado, por la cual se dictan disposiciones en materia de endeudamiento y se dictan otras disposiciones . 1

**PONENCIAS**

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 138/94 Cámara y 223/95 Senado, por la cual la Nación se asocia a la celebración de los ochenta años de creado el Colegio Departamental de Bachillerato Masculino de Sabanalarga (Atlántico), se rinde honores y se dictan otras disposiciones. .... 8

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 158 de 1994 Senado, por la cual se establece un sistema de ingreso extraordinario en Carrera Administrativa para los empleados públicos del Ministerio de Defensa, de la Policía Nacional, de los Establecimientos Públicos, de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Unidades Administrativas Especiales adscritas o vinculadas al citado Ministerio, y se dictan otras disposiciones. .... 9

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 189/95, por la cual la Nación y el Congreso se asocian a la celebración de los noventa (90) años de la fundación del Instituto Técnico Central. .... 10

Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 198/95 Senado, por la cual se aprueba el Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe ..... 10

Ponencia para primer debate del Proyecto de ley 199/95 Senado, por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional del Café de 1994, adoptado en Londres el 30 de marzo de 1994. . 11

**ASCENSOS MILITARES**

Informe para primer debate. Ascenso al grado de Brigadier General de la Policía Nacional del señor coronel Hugo Rafael Martínez Poveda .. 12

Ponencia para Segundo Debate. Ascenso a Brigadier General del Oficial de Artillería Carlos León Gómez Mateus ..... 12

**ACTAS DE COMISION**

**COMISIONES SEXTAS DE SENADO Y CAMARA**

ACTA NUMERO 09. 16 de noviembre de 1994. .... 13