



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - N° 252

Santafé de Bogotá, D. C., miércoles 23 de agosto de 1995

EDICION DE 32 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 68 DE 1995 SENADO

*“por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento”.*

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 entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones.

**Artículo 2o.** Se presume que existe capacidad de pago cuando el servicio de la deuda de la entidad territorial, incluyendo el nuevo empréstito, no supera el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional y cuando el saldo de la deuda, incluyendo el nuevo crédito, no excede el ciento diez por ciento (110%) del mismo ahorro.

Cuando la entidad territorial registre niveles de endeudamiento inferiores o iguales a los límites señalados en el inciso anterior, ésta no requerirá autorizaciones de endeudamiento distintas a las dispuestas en las leyes vigentes.

**Artículo 3o.** Los gobernadores podrán, previo concepto de las oficinas de planeación departamentales, emitir autorizaciones de endeudamiento a los municipios no capitales en los eventos en que la relación servicio de la deuda/ ahorro operacional llegue a ser superior al 40% sin exceder el 60% o la relación saldo de la deuda/ ahorro operacional llegue a ser superior al 110% sin exceder el 130%. Los gobernadores sujetarán las mencionadas aprobaciones a la verificación de la capacidad de pago de los municipios respectivos.

**Artículo 4o.** Si el endeudamiento de los departamentos, los distritos y las capitales de departamento supera los índices señalados en el artículo segundo y el de los municipios no capitales supera los índices que aparecen en el artículo tercero, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público otorgará las autorizaciones de endeudamiento, previa aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal, el cual verificará la capacidad de pago de las entidades en cuestión.

**Artículo 5o.** El ahorro operacional será el resultado de restar de los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas. Se consideran ingresos corrientes los tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales y las participaciones en las rentas de la nación. Para estos efectos, 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.

Los empréstitos de que trata la presente ley deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión. Se exceptúan de lo anterior, los créditos de tesorería, de refinanciación de deuda vigente o los adquiridos para indemnizaciones de personal en procesos de reducción de planta.

**Artículo 6o.** El cálculo del ahorro operacional mencionado en los artículos segundo y tercero de la presente ley se realizará con base en las ejecuciones presupuestales del año inmediatamente anterior, con un ajuste correspondiente a la meta de inflación establecida por el Banco de la República para la vigencia presente.

El servicio y saldo de la deuda empleados en la fórmula serán los de la vigencia presente.

**Artículo 7o.** Sin perjuicio de lo establecido en las normas especiales, el Gobierno Nacional establecerá, basado en los criterios de la presente ley, 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 8o.** Las autorizaciones a que se refieren los artículos tercero y cuarto de la presente ley estarán condicionadas a la adopción de planes de desempeño financiero. Estos planes son programas de ajuste fiscal, financiero y administrativo tendientes a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad en materia de endeudamiento y deberán garantizar el mantenimiento de la capacidad de pago y el mejoramiento de los indicadores de endeudamiento de las respectivas entidades territoriales.

Estos planes de desempeño deberán contemplar medidas de racionalización del gasto y el fortalecimiento de los ingresos propios.

El Gobierno Nacional podrá asesorar a las gobernaciones en el diseño y aplicación de los planes para los municipios no capitales.

Las entidades territoriales deberán enviar trimestralmente la información correspondiente a los planes de desempeño a las oficinas de planeación departamentales o al Confis, según el caso, y estarán sujetas a las sanciones pertinentes por el incumplimiento de esta medida.

Las corporaciones públicas y las contralorías de las entidades territoriales deberán vigilar el cumplimiento de los mencionados planes de desempeño financiero. La Contraloría General de la República podrá coordinar y controlar el ejercicio de esta función con las contralorías del orden territorial.

**Parágrafo:** Los planes de desempeño permanecerán vigentes hasta tanto la entidad territorial registre un nivel de servicio de la deuda/ ahorro operacional del 40% y un saldo de la deuda/ ahorro operacional del 110%. El incumplimiento de alguno de estos indicadores podrá acarrear la suspensión de todo nuevo endeudamiento por parte de la entidad territorial.

**Artículo 9o.** 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 garantice 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. La pignoración no podrá exceder los montos asignados a cada sector de inversión durante la vigencia del crédito.

**Artículo 10.** En el término de seis meses, contado 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, así como la pignoración ya acometida de rentas de inversión forzosa.

Para efectos de información y control las entidades territoriales actualizarán ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de forma trimestral la información solicitada en el inciso anterior y de acuerdo a los formatos establecidos.

**Artículo 11.** La celebración de operaciones de crédito público en violación de los límites de endeudamiento fijados en esta ley y la omisión en el suministro de información consagrado en los artículos octavo y décimo constituirán falta disciplinaria y dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en las disposiciones vigentes.

**Artículo 12.** El Gobierno Nacional establecerá las reglas de transición y los planes 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 13.** El Gobierno Nacional en el momento de presentar los proyectos de ley de presupuesto y de ley endeudamiento deberá demostrar su capacidad de pago ante el Honorable Congreso de la República. El Gobierno demostrará la mencionada capacidad mediante el análisis y las proyecciones, entre otras, de las cuentas fiscales del Gobierno y de las relaciones saldo y servicio de la deuda/PIB tanto para el endeudamiento interno como externo, al igual que el saldo y servicio de la deuda externa/exportaciones.

**Artículo 14.** Las autorizaciones mencionadas en la presente ley no exoneran a las entidades territoriales del cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para la celebración de operaciones de crédito público interno y externo.

**Artículo 15.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**GUILLERMO PERRY RUBIO**

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Introducción

Esta exposición de motivos explica el nuevo proyecto de ley por la cual se dictan medidas en materia de endeudamiento, presentado por el Gobierno Nacional a consideración del Honorable Congreso de la República. En ésta se ofrece importante evidencia sobre el endeudamiento municipal y departamental basada en los resultados de la misión del Fondo Monetario Internacional sobre endeudamiento municipal que tuvo lugar en julio y la elaboración sobre nuevos datos de saldo de la deuda de las entidades territoriales de la Superintendencia Bancaria. De igual manera, se han incorporado diversos y valiosos aportes realizados por los ponentes de este proyecto presentado inicialmente en mayo del presente año.

La Constitución de 1991 abrió el camino para la consolidación de la autonomía política y económica a nivel local, en el contexto de un país unitario. La redefinición de responsabilidades, resultado del proceso de descentralización, ha asignado a las entidades territoriales un papel mucho más importante en la provisión de los servicios públicos y en la planificación y ejecución de inversiones productivas, que habían estado en cabeza de entidades nacionales.

La descentralización se ha visto también acompañada por una creciente transferencia de recursos de la nación, que ha ampliado la capacidad de endeudamiento de los municipios y los departamentos. Con el aumento de los ingresos a nivel municipal, los bancos han incrementado también el volumen de préstamos a estas entidades.

Con lo anterior, el nivel de endeudamiento de las entidades territoriales se ha incrementado significativamente, sin que de igual forma lo haga la generación propia de recursos de manera que garantice la capacidad de pago del endeudamiento. Por lo tanto el objeto de esta exposición de motivos es mostrar la necesidad de una nueva normatividad en materia de endeudamiento que desarrolle el artículo 364 de la Carta Fundamental y reemplazar la hoy vigente, mediante la Ley 185 de 1995.

La presente exposición de motivos está dividida en cinco partes: un diagnóstico sobre el endeudamiento de los municipios y los departamentos; un análisis de las cifras fiscales a nivel municipal, la discusión conceptual de la capacidad de pago tanto para las entidades territoriales como para el Gobierno Nacional; la relación de los objetivos del proyecto de ley; la definición de las fórmulas que medirán la capacidad de pago y la descripción detallada de los artículos que conforman el proyecto de ley "por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento"

### Evolución del Endeudamiento

El primer gran salto en la demanda de endeudamiento municipal ocurrió en 1989, año en que el valor de créditos contratados pasó de \$ 54.529 millones (0.46 del PIB) a \$122.045 millones (0.74% del PIB). En 1993 se registró el segundo salto, representando un incremento porcentual del 94.3% de créditos aprobados, frente al año inmediatamente anterior. Los créditos aprobados fueron \$777.596 millones correspondientes al 1.85% del PIB. 1994 registró una tendencia similar<sup>1</sup>. No todas estas aprobaciones han constituido incrementos en el endeudamiento neto: existe una diferencia entre las aprobaciones y los desembolsos y, adicionalmente, muchos de los nuevos créditos refinancian deudas próximas al vencimiento. Sin embargo, el aumento en la demanda ha sido tan elevado que, como se explicará más adelante, el endeudamiento territorial neto también se ha incrementado<sup>2</sup>.

La fuente casi exclusiva de financiamiento municipal hasta 1990 fue la banca comercial. La creación de Findeter, en 1990, dio lugar al fortalecimiento de la oferta de crédito de largo plazo, mediante un mecanismo de redescuento con entidades financieras, destinado a las entidades territoriales. Findeter y otras fuentes de financiamiento como la emisión de bonos han hecho que la participación del crédito comercial de corto plazo en este mercado, aunque aún elevada, haya registrado una caída, pasando del 91% del mercado al 55% en la actualidad.

TABLA N° 1  
DISTRIBUCION DE CONTRATACIONES DE CREDITO POR TIPO DE ENDEUDAMIENTO  
(millones de \$)

INTERMEDIARIO	1980-1985	1986	1987	1988	1889	1990	1991	1992	1993
Bancos.Comerciales	12,199	9,588	17,750	41,193	102,527	104,998	107,840	26,534	479,279
Corp. Financieras	177	501	460	490	1,562	2,960	1,590	11,310	11,040
Inst.Desarrollo Depta	1,436	514	4,748	9,453	2,983	3,438	12,602	9,921	25,342
Emision de Bonos								6,307	99,978
Findeter						2,350	55,961	43,782	132,584
Otros	2,446	97	100	3,393	5,323	8,299	21,814	81,341	29,373
<b>TOTAL</b>	<b>16,258</b>	<b>10,700</b>	<b>23,058</b>	<b>54,529</b>	<b>112,395</b>	<b>122,045</b>	<b>199,807</b>	<b>179,195</b>	<b>777,596</b>

Fuente: Cesar A. Vargas, "Características del Mercado del Crédito Territorial y Determinantes de la Demanda: El caso colombiano".  
Los datos de 1994 han sido excluidos pues no correspondían al total de la demanda del Crédito territorial durante ese año.

La composición del portafolio de deuda se caracteriza por créditos de corto plazo, es decir con una vida promedio de cinco años, elevadas tasas de interés (DTF + 10% en promedio). La indización de los intereses al DTF es causante de que el endeudamiento presente además una volátil estructura de costos, aumentando el riesgo de insolvencia de las entidades territoriales.

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, obras públicas, saneamiento ambiental y transporte, entre otros. Se observa, que con excepción de planes y programas generales y de obras públicas, los demás sectores reciben una asignación baja de crédito (ver tabla número 2). Esto se debe en parte a que el financiamiento en estas áreas se ha realizado a través de transferencias (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 el endeudamiento para inversión en estas áreas.

TABLA N° 2  
DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL CREDITO  
POR SECTORES

SECTORES	1992	1993	1994
PLANES Y PROGRAMAS GENERALES	28.7%	46.9%	52.5%
OBRAS PUBLICAS	18.4%	19.7%	14.5%
SANEAMIENTO AMBIENTAL	13.3%	11.2%	5.3%
TRANSPORTE	2.2%	4.1%	8.5%
EDUCACION	1.4%	5.6%	5.6%
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	1.9%	4.5%	6.3%
DESARROLLO URBANO	11.2%	2.0%	1.0%
INDUSTRIAL Y FINANCIERO	8.0%	0.4%	0.0%
ENERGIA	7.1%	0.3%	0.7%
SALUD	1.9%	1.6%	1.7%
COMUNICACIONES	2.1%	1.5%	1.5%
AGROPECUARIO Y AGRICUL	1.9%	0.7%	1.3%
DEFENSA		1.2%	
PREINVERSION Y ASISTENCIA		0.1%	
MINERIA		0.1%	
OTROS	1.9%	0.1%	1.1%
<b>TOTAL</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: César A. Vargas, "Características del Territorial y Determinantes de la Demanda: El caso colombiano"

La demanda de nuevos créditos para 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 y en la acumulación de obligaciones crediticias.

De otra parte, los datos de los dos últimos años reflejan el elevado ritmo de aumento de los saldos de la deuda (Tabla número 3).

TABLA No. 3  
CRECIMIENTO DEL SALDO DE LA DEUDA CON EL SECTOR  
FINANCIERO DE MUNICIPIOS AGREGADOS POR  
DEPARTAMENTOS  
1993-1994 (000)

DEPARTAMENTOS	1993	1994	VARIACION
SAN ANDRES Y PROV.	0	51	
GUAINIA	10	544	5.343%
RISARALDA	572	10.262	1.695%
AMAZONAS	13	132	903%
CALDAS	1.634	14.704	800%
MAGADALENA	2.544	20.902	722%
CESAR	2.213	13.682	518%
VAUPES	15	57	274%
SANTANDER	10.828	39.819	268%
SUCRE	4.655	14.862	219%
CASANARE	1.786	5.598	213%
META	1.512	4.587	203%
GUAJIRA	3.741	9.721	160%
BOLIVAR	9.640	24.140	150%
NARIÑO	4.436	10.956	147%
CAUCA	1.942	4.427	128%
CORDOBA	6.748	14.256	111%
BOYACA	8.339	17.166	106%
CHOCO	2.046	4.146	103%
ATLANTICO	28.404	56.406	99%
ANTIOQUIA	64.217	125.120	95%
CAQUETA	834	1.423	71%
SANTAFE DE BOGOTA	37.868	64.039	69%
TOLIMA	11.205	17.748	58%
VICHADA	35	52	49%
VALLE	61.162	82.517	35%
HUILA	7.853	10.486	34%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>274.253</b>	<b>567.803</b>	<b>107%</b>
ARAUCA	3.902	3.821	2%
NORTE DE STANDER	2.098	2.051	2%
QUINDIO	3.360	2.980	11%
CUNDINAMARCA	18.123	15.303	16%
PUTUMAYO	2.689	1.508	44%
GUAVIARE	247	80	68%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>30.419</b>	<b>25.743</b>	<b>15%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>304.672</b>	<b>593.546</b>	<b>95%</b>

Fuente: Superintendencia Bancaria: Central de Riesgos  
Cálculos CONFIS

Esta muestra de 680 municipios es estadísticamente representativa del endeudamiento municipal en todo el país, al incorporar a los municipios de todas las categorías y con una concentración importante del endeudamiento global. Los saldos que se han relacionado son los reportados por la central de riesgos de la Superintendencia, cuyo aumento entre 1993 y 1994 fue el 95%. Sólo en seis departamentos, cuya participación en el endeudamiento es del 4%, éste decreció. En el resto el incremento es notable y agrupado por departamentos, se observa que esta tendencia es generalizada y se caracteriza por elevadas variaciones en el saldo de la deuda a lo largo del territorio nacional, tanto en lugares con deudas importantes como Antioquia y Valle, así como en territorios con más bajos niveles de endeudamiento, como Casanare, Arauca, Norte de Santander y Meta.

La Dirección de Crédito Público empleará para los análisis que se presentarán a lo largo de la presente exposición de motivos una submuestra de 210 municipios que también es representativa estadísticamente pues constituye un 67% del endeudamiento reportado por la Central de Riesgos de la Superintendencia Bancaria. Esta submuestra ha sido empleada, debido a que la Dirección de Crédito Público cuenta con importante información sobre ingresos y ahorro de estos 210 municipios. Todos estos datos han servido para elaborar los indicadores que se ofrecen a continuación.

En los departamentos, se acusa un alto grado de concentración y un aumento pronunciado del endeudamiento. Diez departamentos participan en el 72% del endeudamiento. Por su parte, este endeudamiento creció entre 1993 y 1994 en un 55%, como lo muestra la siguiente tabla.

TABLA N° 4

**DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES CENTRALES DEPARTAMENTALES CON EL SECTOR FINANCIERO**  
(cifras en millones de pesos)

DEPARTAMENTO	1993	1994	DIFERENCIA	VARIACIÓN %
Casanare	270	3.869	3.599	1333%
Huila	1.553	9.569	8.016	516%
Valle	14.819	70.448	55.629	375%
Arauca	5.017	23.522	18.505	369%
Norte de Santander	1.371	5.181	3.810	278%
Meta	7.817	22.874	15.057	193%
Atlántico	10.708	25.820	15.112	141%
Risaralda	5.658	13.339	7.681	136%
Caldas	5.279	12.264	6.985	132%
Nariño	2.925	6.703	3.778	129%
Caquetá	-	1.159	1.159	-
Córdoba	-	3.233	3.233	-
Magdalena	-	400	400	-
Santander	-	1.405	1.405	-
Cesar	4.628	8.812	4.184	90%
Bolívar	9.732	14.356	4.624	48%
San Andrés y	4.046	5.815	1.769	44%
Antioquia	15.726	22.109	6.383	41%

DEPARTAMENTO	1993	1994	DIFERENCIA	VARIACIÓN %
La Guajira	17.166	23.936	6.770	39%
Cauca	2.314	2.795	481	21%
Cundinamarca	26.897	32.270	5.373	20%
Sucre	4.234	5.039	805	19%
Quindío	4.001	4.740	739	18%
Putumayo	2.636	3.038	402	15%
Boyacá	5.125	5.442	317	6%
Chocó	1.400	1.240	160	11%
Amazonas	147	130	17	12%
Guaviare	417	250	167	40%
<b>TOTAL</b>	<b>153.883</b>	<b>329.758</b>		<b>114%</b>

Fuente: Superintendencia Bancaria, Central de Riesgos  
Cálculos CONFIS

Estos datos, correspondientes a las administraciones centrales departamentales ilustran cómo, con excepción de tres departamentos donde la deuda efectivamente decrece, en la gran mayoría de éstas se presenta un incremento real del endeudamiento. En varios casos, el incremento supera con ventaja el 100%, como en Casanare ( 1.33% ), Huila ( 516% ), Valle ( 375% ), Arauca ( 369% ), Norte de Santander ( 278% ) etc...

Este crecimiento puede estar indicando situaciones de insolvencia en el presente en la atención de gastos fijos de funcionamiento, que está siendo financiada mediante el crédito.

#### Situación Fiscal de las Entidades Territoriales

En un análisis que utiliza las ejecuciones presupuestales de 765 municipios se destacan los siguientes aspectos: la generación de ingresos propios es superior en los municipios más grandes, aproximadamente el 68% del total de estos ingresos, mientras que las transferencias de la Nación son el ingreso predominante en los municipios medianos y pequeños, con una participación en el total de las transferencias del 62%; los gastos de funcionamiento son relativamente más elevados en los municipios grandes.

De otra parte, el 88% de los ingresos tributarios del país son generados en los municipios más grandes ( categorías especial, primera y segunda). En términos generales los municipios más grandes tienen una participación en el total de ingresos del 63%. Esto es resultado de una base tributaria más amplia y una estructura administrativa que permite a estas localidades realizar un mayor esfuerzo fiscal.

En contraste, la participación de los municipios pequeños en la generación de ingresos es baja ( 7.7%). Esta deficiencia es cubierta parcialmente por las transferencias de la Nación, que se incrementan anualmente en 20 puntos reales, 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. La dependencia en las transferencias en estos municipios ha ocasionado en varios casos, un bajo esfuerzo fiscal y una capacidad limitada para generar recursos propios.

**TABLA NUMERO 5**  
**PARTICIPACION DE LAS CATEGORIAS DE MUNICIPIOS POR RUBRO**  
**TOTALES PARA 1994**

CATEGORIAS->	ESPECIAL	1	2	3	4	5	6	TOTAL
TRIBUTARIOS	65.85%	13.35%	9.00%	3.08%	3.55%	4.24%	0.93%	100.00%
NO TRIBUTARIOS	33.16%	12.75%	16.97%	10.78%	8.98%	14.73%	2.63%	100.00%
TRANSFERENCIAS	7.55%	5.60%	11.08%	13.61%	19.05%	32.22%	10.89%	100.00%
OTROS INGRESOS	44.05%	18.09%	6.11%	10.00%	8.00%	10.60%	3.15%	100.00%
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	42.25%	10.61%	10.70%	7.62%	9.55%	14.87%	4.40%	100.00%
INGRESOS DE CAPITAL	57.51%	11.35%	11.46%	6.33%	5.50%	6.62%	1.23%	100.00%
INVERSION	37.91%	9.44%	8.88%	10.11%	10.81%	17.47%	5.38%	100.00%
POBLACION	32.93%	9.12%	14.95%	8.79%	10.40%	17.93%	5.88%	100.00%
NUMERO DE MUNICIPIOS	0.52%	1.31%	3.27%	5.50%	11.52%	42.15%	35.73%	100.00%

Fuente: DNP - UDT

TABLA N°6  
INDICADORES FINANCIEROS DE LOS MUNICIPIOS POR CATEGORIAS PARA 1994

	ESPECIAL	PRIMERA	SEGUNDA	TERCERA	CUARTA	QUINTA	SEXTA
G.F./I.C.	42.00%	56.00%	58.00%	42.00%	46.00%	40.00%	34.00%
G.F./G.C.	72.00%	73.00%	80.00%	83.00%	86.00%	88.00%	82.00%
TRANS./I.C.	14.00%	32.00%	51.00%	46.00%	71.00%	75.00%	82.00%
A.C./I.C.	59.00%	42.00%	42.00%	59.00%	54.00%	60.00%	66.00%
INV./A.C.	146.00%	44.00%	67.00%	86.00%	91.00%	104.00%	106.00%
S.D./I.C.	30.00%	50.00%	30.00%	21.00%	18.00%	14.00%	13.00%
SALDO / I.C.	55.00%	84.00%	51.00%	35.00%	30.00%	23.00%	21.00%
S.D / AO	59.00%	101.00%	81.00%	37.00%	33.00%	24.00%	20.00%
SALDO / AO	108.00%	171.00%	137.00%	61.00%	54.00%	40.00%	33.00%
NUMERO	3	5	14	17	37	40	94
INBI 85	24.70	26.09	40.06	55.83	57.64	61.99	66.91

Fuente: DNP-UDT

Calculos: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

G.F./I.C. = Gastos de Funcionamiento/Ingresos Corrientes

G.F./G.C. = Gastos de funcionamiento/Gastos Corrientes

TR./I.C. = Transferencias/Ingresos Corrientes.

AC/I.C. = Ahorro Corriente/Ingreso corriente

INV./A.C. = Inversión/ Ahorro Corriente

S.D./I.C. = Servicio de la Deuda/ Ingreso Corriente

SALDO/I.C. = Saldo de la deuda/ Ingreso Corriente

SD / AO = Servicio de la Deuda / Ahorro Operacional<sup>3</sup>

Saldo / AO = Saldo de la Deuda / Ahorro Operacional

INBI = Indice de necesidades básicas insatisfechas

El indicador tradicional, servicio de la deuda/los ingresos corrientes empleado por la Ley 185 de 1995 que fija el límite del 30% para requerir autorizaciones de endeudamiento del Gobierno Nacional, es excedido por el promedio de los municipios de primera categoría ( 56% ). Los municipios en la categoría especial se acercan a este límite ( 27% ).

También se observa que en los municipios de categoría especial, aunque la generación de ingresos en la categoría especial es importante, los requerimientos de inversión exceden ampliamente su ahorro corriente ( 146% ), como se muestra en la tabla número 6. Ello implica que una parte importante de las inversiones son financiadas con empréstitos, de los cuales el 90% corresponden a créditos comerciales internos.

En cuanto a los municipios pequeños, los gastos de inversión ya ocupan más de la totalidad del ahorro (104%, 106%) para las categorías quinta y sexta y se encuentran próximos a ocupar esta totalidad en las categorías tercera y cuarta ( 86% , 91% ). Es factible que dadas las necesidades de inversión adicionales se incremente aún más la demanda de crédito.

Es importante, en este punto, advertir sobre los posibles problemas de observar el endeudamiento municipal con base en datos agregados ya que esta agregación tiende a esconder la situación de excesivo endeudamiento de algunos municipios. Debido al hecho de que el endeudamiento se encuentra en extremo concentrado Cali y Medellín por ejemplo en 1993 mostraron una relación servicio de la deuda a ingresos del 35% y el 40% respectivamente.

Para 1994, empleando datos reales de la Superintendencia Bancaria y proyecciones sobre ingresos de ese año se deduce que estas dos ciudades estarían en una razón servicio de la deuda/ ingresos corriente del 44% y el 65% respectivamente. La razón entonces de que esta relación en la categoría especial se encuentre en promedio por debajo del 30% es que Santafé de Bogotá presenta índices de endeudamiento inferiores a los de las otras dos ciudades debido a un importante esfuerzo fiscal y financiero realizado por esta ciudad durante los últimos tres años. Esto tiene un peso evidente sobre el endeudamiento consolidado de esta categoría.

En efecto, ciudades que superan el exceso de endeudamiento existen en todas las categorías. Desde 1993 ya desbordaban los límites vigentes: Bucaramanga (35%), en la primera categoría, Caucasia (34%), en la tercera, las Córdoba (119%) en la sexta etc...

Adicionalmente, existen razones para pensar que aunque en la actualidad el endeudamiento no ha alcanzado niveles críticos es claro que el actual ritmo de crecimiento de la deuda es insostenible. La siguiente tabla

estudia la evolución real del endeudamiento, relativo a los ingresos y al ahorro territorial durante 1993 y 1994.

TABLA N° 7  
INDICADORES DE SERVICIO  
Y SALDO DE LA DEUDA MUNICIPAL

	1993	1994	Variación
<b>CATEGORIA ESPECIAL (E)</b>			
Servicio de la deuda/ Ahorro Operacional	36%	59%	64%
Servicio de la deuda/ ingreso corriente	21%	30%	44%
Saldo de la deuda ingreso corriente	47%	55%	18%
Saldo de la deuda Ahorro Operacional	79%	108%	37%
<b>CATEGORIA 1</b>			
Servicio de la deuda/ Ahorro	52%	101%	95%
Servicio de la deuda/ ingreso corriente	29%	50%	71%
Saldo de la deuda/ ingreso corriente	40%	84%	108%
Saldo de la deuda/ Ahorro Operacional	72%	171%	137%
<b>CATEGORIA 2</b>			
Servicio de la deuda/ Ahorro	36%	81%	124%
Servicio de la deuda/ ingreso corriente	14%	30%	111%
Saldo de la deuda/ ingreso corriente	12%	51%	314%
Saldo de la deuda/ Ahorro Operacional	31%	137%	341%
<b>CATEGORIA 3</b>			
Servicio de la deuda/ Ahorro	25%	37%	51%
Servicio de la deuda/ ingreso corriente	15%	21%	39%
Saldo de la deuda/ ingreso corriente	17%	35%	100%
Saldo de la deuda/ Ahorro Operacional	28%	61%	118%
<b>CATEGORIA 4</b>			
Servicio de la deuda/ AhorroOperacional	20%	33%	64%
Servicio de la deuda/ ingreso corriente	12%	18%	53%
Saldo de la deuda/ ingreso corriente	21%	30%	43%
Saldo de la deuda/ Ahorro Operacional	35%	54%	53%

	1993	1994	Variación
<b>CATEGORÍA 5</b>			
Servicio de la deuda/ Ahorro Operacional	18%	24%	30%
Servicio de la deuda/ ingreso corriente	11%	14%	30%
Saldo de la deuda/ ingreso corriente	17%	23%	34%
Saldo de la deuda/ Ahorro Operacional	30%	40%	35%
<b>CATEGORÍA 6</b>			
Servicio de la deuda/ Ahorro Operacional	29%	20%	32%
Servicio de la deuda/ ingreso corriente	18%	13%	29%
Saldo de la deuda/ ingreso corriente	39%	21%	46%
Saldo de la deuda/ Ahorro Operacional	62%	33%	47%

Fuente: DNP, Superintendencia Bancaria: Central de Riesgos

Cálculos: Dirección General de Crédito Público

En los municipios de todas las categorías, con excepción de la sexta se ha presentado un elevado crecimiento real del endeudamiento relativo a los ingresos. De 1993 a 1994 la relación servicio de la deuda/ingresos corrientes se incrementó en el 44% la categoría Especial, 95% en la primera, 124% en la segunda, 51% en la tercera, 64% en la cuarta y 30% en la quinta. Ello implica un amplio incremento en la carga de la deuda. En efecto el crecimiento de los ingresos corrientes ha sido tan sólo una fracción del crecimiento del servicio de la deuda, indicando que el servicio al crédito ocupa porciones cada vez más importante del ingreso.

La relación saldo de la deuda ingreso corriente también aumentó significativamente, rebasando aun niveles del 100% en el promedio de los municipios de primera ( 108% ), segunda ( 314% ) y tercera ( 100% ). Por lo tanto, en términos relativos también existe una acumulación significativa del endeudamiento neto. Es decir, se observa en los municipios de categorías Especial y primera un incremento del endeudamiento que a las claras supera el incremento de sus ingresos, haciendo que la exposición neta al endeudamiento se haya incrementado sensiblemente.

El promedio de los municipios en la categoría 6o, ha disminuido el endeudamiento. No obstante esta disminución se presenta en los municipios que menor endeudamiento concentran.

De una parte se tiene entonces que los municipios con mayores índices de endeudamiento han incrementado sensiblemente sus acreencias y cabe la pregunta, de si un solo indicador como el empleado en la Ley 185 de 1995 proporciona suficiente información sobre la capacidad de pago. En efecto, el indicador servicio de la deuda/ ingresos corrientes por sí sólo impide medir el riesgo del endeudamiento por fluctuaciones en los costos del crédito y abre las puertas al empleo de refinanciamientos que pueden trasladar el peso de la deuda a administraciones posteriores.

Un crecimiento en el endeudamiento real significa necesariamente un incremento real en la relación servicio de la deuda frente a los ingresos corrientes. Considerando que los intereses en Colombia se han situado entre en el 39% para los municipios, el incremento del 63% en la relación saldo de la deuda/ ingresos corrientes implica un incremento menor en el servicio de la deuda, por concepto de intereses del 25% frente a los ingresos corrientes. Sin embargo, este riesgo asociado a la acumulación de deuda que desconoce precisamente la estructura de amortizaciones, no está considerado en la Ley 185 de 1995.

De igual forma, el empleo de estrategias financieras con el fin de evitar amortizar durante un período administrativo una parte de las acreencias sigue siendo una posibilidad que se escapa a los controles vigentes para el endeudamiento. Bajo el régimen actual, un municipio puede efectivamente incrementar excesivamente el saldo de la deuda, dejando el pago al capital de la misma a las siguientes administraciones, agotando en forma anticipada su capacidad de inversión.

Adicionalmente el indicador servicio de la deuda/ ingresos corrientes puede efectivamente sobrestimar la capacidad de pago. Existen varias circunstancias en las que esto puede ocurrir: una entidad territorial

registra un déficit operacional, es decir un ahorro corriente negativo, y por lo tanto sólo puede pagar la deuda con más deuda; un municipio tiene una estructura de ingresos tan débil, que cualquier deuda satura su capacidad y aumenta el riesgo de insolvencia.

En varios municipios encuestados por la Dirección General de Crédito Público se han encontrado casos de sobreendeudamiento que el indicador servicio de la deuda/ ingreso corriente, incluidas las transferencias de la nación, empleado en la Ley 185 de 1995 no detecta. los causados por ahorros corrientes negativos, como lo muestra la número 8, basada en la muestra de 210 municipios, se relacionan continuación:

Tabla N.8

MUNICIPIOS CON AHORRO OPERACIONAL

NEGATIVO ( EN \$ MILLONES )

Municipio	Categoría	Ahorro Operacional/ 1994
Ataco ( Huila )	5	-617
Puerto Boyacá ( Boyacá )	3	-2
Jericó ( Boyacá )	6	-70
Somondoco ( Boyacá )	6	-48
Enungua ( Boyacá )	6	-5
Cabrera ( Cundinamarca )	6	-58
San Benito ( Santander )	6	-25
Calamar ( Guaviara )	6	-22
Primavera ( Vichada )	6	-112

Existen municipios como Tarazá que experimentan exceso de endeudamiento por acumulación de gastos de funcionamiento y con un servicio de la deuda elevado. En este municipio, la relación entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes y entre el servicio de la deuda y el ingreso corriente es del 73% y el 17% respectivamente. Es decir, que aunque Tarazá se encuentra dentro de la barrera del 30% establecida en la ley, después de pagos financieros sólo puede emplear el 10% de los recursos para financiar inversión, volumen claramente insuficiente.

En los municipios pequeños, es común observar un tercer tipo de sobreendeudamiento, o sea el ocasionado por una débil capacidad de generación de recursos. Esta capacidad de ahorro es baja y este hecho lo demuestra la demanda de créditos de apoyo municipal, surgida a partir de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, prohibiendo el empleo de las transferencias en la financiación de gastos corrientes, que según los registros de la Dirección General de Crédito Público ascienden a \$ 121.718 millones, repartidos entre 692 municipios, en su mayoría pequeños<sup>4</sup>.

Para 60 de ellos el empleo de los créditos de apoyo implicó superar la relación del 30% entre el servicio de la deuda y el ingreso corriente, y por esta razón, solicitaron autorizaciones de endeudamiento al Gobierno Nacional. Entre ellos, municipios con deudas bajas pero con ingresos pobres como Sincé, en Sucre, cuyo crédito de apoyo municipal saturó su capacidad de endeudamiento.

Para los departamentos, el análisis sobre el grado de endeudamiento se basa en la estimación de la participación del ingreso del departamento en cuestión en el total de los ingresos de todos los departamentos dividido por la participación del endeudamiento del departamento en cuestión, frente a todos los departamentos, como lo muestra la tabla 9. Este ejercicio, inspirado en el estudio del Fondo Monetario Internacional sobre el endeudamiento territorial, tiene el propósito de mostrar el desbalance entre el endeudamiento de los departamentos y sus ingresos (Columna 4) y el aporte de cada departamento al incremento del endeudamiento departamental.

TABLA N° 9  
PARTICIPACION ESTIMADA EN EL ENDEUDAMIENTO Y  
EL INGRESO TOTAL DE LOS DEPARTAMENTOS

	DEUDA INT.	VARIACION	INGRESOS TRIBUTARIOS +TRANS. CORRIENTE	4=1/3
	1994	1993/1994	1994	
	1	2	3	
AMAZONAS	0.4	0.0	0.5	0.8
ANTIOQUIA	6.7	3.6	26.6	0.25
ARAUCA	7.1	10.5	0.3	23.6
ATLANTICO	7.8	8.6	4.6	1.69
BOLIVAR	4.3	2.6	3.1	1.38
BOYACA	1.7	0.2	4.0	0.43
CALDAS	3.7	4.0	1.5	2.46
CAQUETA	0.4	0.7	1.0	0.4
CASANARE	1.2	4.6		
CAUCA	0.8	0.3	1.9	0.42
CESAR	2.7	2.6		
CORDOBA	1.0	0.2	2.5	0.40
CUNDINAMARCA	9.8	3.1	7.1	1.38
CHOCO	0.4	0.1	0.3	1.33
GUAINIA	-	-	-	-
GUAJIRA	7.3	3.8	0.5	14.60
GUAVIARE	0.1	-0.2	-	-
HUILA	2.9	4.8	1.8	1.03
MAGDALENA	0.1	0.2	1.5	0.07
META	6.9	8.6	1.4	4.92
NARIÑO	2.0	2.1	1.5	1.33
NORTE DE SANTANDER	1.6	2.2	1.5	1.06
PUTUMAYO	0.9	0.2	0.2	4.5
QUINDIO	1.4	0.4	-	-
RISARALDA	4.0	4.4	3.7	1.08
SAN ANDRES	1.8	1.0	2.8	0.64
SANTANDER	0.4	0.8	4.4	0.09
SUCRE	1.5	0.5	0.9	1.66
TOLIMA	-	-	2.6	-
VALLE DEL CAUCA	21.4	31.5	23.7	0.90
VAUPES	-	-	0.0	-
VICHADA	-	-	0.8	-
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI)

Datos: Superintendencia Bancaria, Contraloría General y DAF

La participación en el crecimiento del endeudamiento ha estado concentrada: sólo el departamento del Valle y Arauca explican el 42% de este crecimiento.

Un número importante de departamentos concentran más endeudamiento que su participación en el ingreso total departamental, por tal razón la participación de la deuda dentro de los ingresos es superior a 1. Entre estos departamentos se distinguen dos grupos de especial interés: aquellos como Arauca y Guajira que han recibido en los últimos años regalías por concepto de la explotación de recursos naturales, aumentando su capacidad de apalancamiento; y un segundo grupo donde se encuentran todos los departamentos que han acudido al gobierno a causa de su excesivo endeudamiento, como Caldas, Chocó, Putumayo y Nariño.

En síntesis, se puede asegurar que existe un desbalance entre el endeudamiento actual de las entidades territoriales y su capacidad para hacer frente al servicio de la deuda que han estado acumulando en los últimos años. El crecimiento del endeudamiento es elevado: 95% y 114% para las administraciones centrales de los municipios y departamentos respectivamente. Aunque este endeudamiento se halla concentrado en los municipios y departamentos más grandes no es claro que todos ellos demuestren solidez financiera: los gastos de funcionamiento son elevados, la relación inversión / ahorro corriente implica elevadas sumas de endeudamiento y los niveles de servicio de la deuda frente al ahorro corriente rebasan en muchos casos límites de relativa seguridad.

Los municipios y departamentos pequeños aunque menos endeudados son financieramente más frágiles. La generación de ingresos propios representa menos del 20% del total de ingresos, sus gastos de inversión y administrativos tienden a aumentar y requerirán fortalecer su capacidad de generación de ingresos propios, si desean tener capacidad de apalancamiento financiero para las obras que necesitarán realizar.

De otra parte, bajo la ley 185 de 1995 se puede estar acumulando un nivel de endeudamiento que fácilmente puede comprometer la solvencia financiera de diversas entidades territoriales, con el agravante de que las autoridades de control sólo se darían cuenta, cuando ya sea demasiado tarde. Es decir, cuando el endeudamiento pueda haber excedido la capacidad de pago real de las entidades.

Es de anotar que el Gobierno Nacional, aunque tiene el mandato constitucional de fomentar la descentralización no puede ni debe ser visto como garante de último recurso del endeudamiento de las entidades territoriales. Los costos económicos de tener que asumir cargas por excesivo endeudamiento de estos entes, además de los posibles traumas financieros, crearía un gasto adicional cuyo financiamiento sólo puede generar mayores cargas fiscales a nivel nacional o conducir al Estado a una crisis fiscal y por ende a la Nación en general.

Estas consideraciones inspiraron a la Asamblea Nacional Constituyente a limitar el endeudamiento de las entidades públicas a la existencia de capacidad de pago y hoy llevan a la conclusión de que la sostenibilidad del endeudamiento es una responsabilidad local. Motivado en lo anterior, el Gobierno Nacional ha tomado la iniciativa de presentar ante el Honorable Congreso este proyecto de ley con el fin de reglamentar el artículo 364 de la Constitución, único en referirse a la capacidad de pago como límite al endeudamiento, y también emitir normas en materia de endeudamiento de entidades departamentales y municipales

#### Objetivos de la nueva ley

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

1. Definir los alcances y reglamentar el artículo 364 de la Constitución política de Colombia para las entidades del orden territorial.

2. Hacer sostenible el endeudamiento de las entidades territoriales y sus descentralizadas en el mediano y largo plazo, logrando que el uso del crédito necesario para el desarrollo regional no implique el debilitamiento de la situación financiera de estos entes ni la inestabilidad macroeconómica del país.

3. Estimular el cuidadoso examen a 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.

4. 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.

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

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

7. Permitir el empleo del crédito sólo para financiar inversiones y 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.

8. 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.

#### Capacidad de pago

Los ingresos ordinarios, incluidas las transferencias, son hoy la base para determinar la capacidad de pago, según el artículo 25 la Ley 185 de 1995. Más 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 incluidas las transferencias.

Una limitación de este sistema es contar sólo con el ingreso como medida de solvencia. En muchos departamentos y municipios los gastos corrientes fijos, frecuentemente dejan poco excedente para el servicio de la deuda. Tal es el caso de departamentos como Chocó, que registran un ahorro corriente negativo ( - 647 millones ) en 1994, o Nariño que experimenta esta misma circunstancia ( - 1.760 ) en este mismo año. Esto implica que aunque ellos estén dentro de los límites legales de endeudamiento no tienen capacidad real de pago.

Surge entonces la necesidad de reglamentar el artículo 364 de la Constitución con el fin de dar coherencia al sistema de endeudamiento de las entidades territoriales. El reto para el legislador consiste entonces en corregir las inconsistencias de la normatividad existente de forma que se garantice en todo proceso de endeudamiento, la existencia de capacidad de pago.

Por esta razón la medida debe reunir las siguientes condiciones: incorporar los factores determinantes de la capacidad de pago futuro, ser fácilmente observable y cuantificable fácilmente, derivarse de cuentas oficiales cuya fiscalización se pueda realizar, estar mínimamente sujeta a proyecciones y evaluaciones subjetivas sobre posibles estados de la naturaleza y contar con la suficiente aceptación general como medida de solvencia real.

Para encontrar los indicadores adecuados es necesario comprender qué es capacidad de pago; qué características tiene el proceso de endeudamiento, si existen indicadores apropiados que además de presentar las condiciones mencionadas se adapten a las condiciones económicas propias de una entidad en particular; qué efectos tienen factores como el riesgo y la incertidumbre sobre la capacidad de pago.

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. No obstante quien se endeuda debe demostrar que tiene capacidad de servir sus obligaciones de empréstito en el futuro, o, en otras palabras, comprobar que posee un flujo mínimo de ahorro que permita efectuar cumplidamente el servicio de la deuda. De lo contrario le resultará imposible seguir obteniendo recursos de los mencionados sectores.

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

#### Indíces de capacidad de pago de las entidades territoriales

La eficiencia de toda medida de endeudamiento está vinculada a las características económicas de cada entidad. En el caso de los municipios y los departamentos es necesario tener en cuenta que el riesgo de insolvencia proviene de la incertidumbre derivada de la volatilidad y el costo de la tasa de interés interna, y de la generación suficiente de recursos necesarios para financiar el elevado ritmo de crecimiento de la deuda.

Podría pensarse, que indicadores estándar como el valor presente neto de la deuda vs. el valor presente de los ahorros netos permiten mediciones óptimas sobre la existencia de capacidad de pago en el futuro. No obstante éstas no incorporan diversos imprevistos, y sesgan cualquier evaluación de capacidad de pago a supuestos sobre la tasa futura de interés, o a los ingresos futuros, sobre los cuales existe una gran incertidumbre.

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 sobre exposición 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 con 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 y porque persisten graves problemas de información financiera y fiscal.

Lo anterior sugiere dos comentarios: una medida de solvencia para las entidades territoriales debe tener en cuenta el ahorro e una entidad y estar basado, en primera instancia, en ejecuciones y no en proyecciones.

En este sentido, el ahorro operacional definido como aquellos recursos de que dispone la entidad después de haber atendido con sus ingresos todos los pagos, excluyendo los intereses de la deuda, constituye una medida más precisa para establecer el nivel de endeudamiento adecuado, pues guarda una estrecha relación con la capacidad de pago. Este ahorro operacional representa el respaldo que un municipio tiene para asumir nuevos compromisos bien sea de inversión o de endeudamiento y puede estar basado en ejecuciones presupuestales

En segundo lugar, el mencionado ahorro debe ser medido en forma relativa al endeudamiento. De este último se reconocen dos estados precisos: el saldo de la deuda que mide el total de obligaciones provenientes de capital y el servicio de la deuda, que es un concepto de flujo de fondos, calculado con una frecuencia mínima anual y que incorpora los pagos por amortizaciones, intereses y comisiones. Medidas que emplean el saldo de la deuda evalúan la sostenibilidad del endeudamiento y son particularmente útiles, cuando los costos del servicio de la deuda son elevados y volátiles, ya que poseer una acumulación de deuda elevada constituye en sí mismo un riesgo de insolvencia. La evaluación del saldo de la deuda también permite determinar la exposición absoluta al endeudamiento, ya que es un rubro financiero más estable y de largo plazo.

El servicio de la deuda, que es un evento dinámico, es empleado para medir la relación entre el crecimiento real del ahorro de una entidad y el de los gastos financieros, entendiéndose que el crecimiento del ahorro debe ser superior al crecimiento de los gastos financieros para que el endeudamiento sea sostenible.

Por lo tanto una medida de capacidad de pago de las entidades territoriales colombianas debe contar con dos índices que controlen tanto la tendencia del endeudamiento como los costos financieros, relativos al ahorro operacional.

#### Capacidad de pago del Gobierno Nacional

En general, los gobiernos de los países en desarrollo poseen un nivel relativamente más elevado de endeudamiento externo frente al interno. Esto es causado especialmente por el bajo nivel de ahorro interno, que debe ser suplido con ahorro externo. Por ejemplo, en Colombia del endeudamiento público no financiero del Gobierno Nacional el 2/3 partes provienen de fuentes externas.

Existen una serie de indicadores reconocidos internacionalmente de endeudamiento: saldo de la deuda / PIB, saldo de la deuda / exportaciones, Servicio de la deuda / PIB, servicio de la deuda externa / exportaciones, pago de intereses externos / exportaciones.

Algunos de ellos como el saldo de la deuda / PIB son adecuados para analizar la sostenibilidad del endeudamiento en el tiempo, que incorpora

el endeudamiento tanto del Gobierno Nacional como de las entidades garantizadas por éste. Estos indicadores también están diseñados para medir el volumen de deuda frente al tamaño de la economía. De otra parte, índices relacionados con el servicio de la deuda y factores como las exportaciones se encuentran más directamente vinculados con el flujo de recursos requeridos para realizar puntualmente los pagos de la deuda.

Como regla general, la literatura económica acepta que el endeudamiento de una economía abierta es sostenible siempre y cuando el crecimiento de su servicio sea inferior al crecimiento de su economía y también al de sus exportaciones.

Es evidente entonces que la capacidad de pago varía de país a país y que esta depende de la fortaleza de su economía. Por esta razón, es fácil observar naciones que llevan a cabo ambiciosos planes de endeudamiento aumentando a su vez su capacidad de pago, mientras que otras con estas mismas políticas desarrollan rápidamente problemas de solvencia.

La siguiente simulación realizada por el Banco Mundial ilustra cómo la capacidad de pago de un país es función del desempeño de variables económicas claves. En el primer escenario, un gobierno está comprometido con un crecimiento económico del 4% anual, bajo un determinado escenario de crecimiento de las exportaciones, consumo agregado e inversión pública y privada. Los indicadores de endeudamiento se presentan en la parte inferior de la tabla número 10.

TABLA N°10

## MODELO DE ESTRATEGIA DE ENDEUDAMIENTO

CASO BASE	AÑO		DESPUES DE LA			
	BASE		CRISIS			
	1991	1992	1993	1994	1997	2000
Tasa Crecimiento del PIB	4.50	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00
Tasa Crecimiento de Export.	2.21	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00
<i>Composición del PIB</i>						
Balanza Comercial	-0.04	-0.05	-0.05	-0.05	-0.04	-0.05
Exportaciones	0.19	0.18	0.18	0.18	0.18	0.17
Importaciones	0.23	0.23	0.23	0.23	0.22	0.22
Consumo	0.81	0.82	0.83	0.83	0.83	0.83
Inversión	0.23	0.22	0.22	0.22	0.22	0.22
Privada	0.17	0.16	0.16	0.16	0.16	0.16
Pública	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06
<i>Indicadores del Sector Público como porcentaje del PIB</i>						
Déficit Público	-0.05	-0.07	-0.07	-0.07	-0.07	-0.07
Crédito Externo	0.02	0.02	0.03	0.03	0.04	0.03
<i>Indicadores de Deuda</i>						
Saldo Deuda/PIB	44	42	40	39	38	37
Saldo Deuda/Exportaciones	238	238	220	218	213	217
Total	37	33	28	26	22	19

Serv. Deuda/Export.

Fuente: External Debt Management, World Bank

Ocurre ahora un descenso súbito en las exportaciones, como se muestra en el Tabla número 11. Para conjurar el efecto de esta caída sobre el crecimiento, el gobierno aumenta la inversión pública, empleando un mayor endeudamiento externo, tal y como se muestra en el rubro crédito externo con relación al PIB. La tabla número 11 muestra entonces cómo empeoran los indicadores sobre endeudamiento y solvencia del país en cuestión. Con la disminución de las exportaciones las relaciones de saldo de la deuda al PIB han pasado del 37% en el caso base al 60% y el cociente saldo de la deuda/exportaciones superiores del 217% al 447%.

TABLA No. 11

## MODELO DE ESTRATEGIA DE ENDEUDAMIENTO

## EJEMPLO DE SIMULACION

	AÑO		CRISIS EXPORTACIONES		DESPUES DE LACRISIS	
	1991	1992	1993	1994	1997	2000
Tasa Crecimiento del PIB	4.50	4.00	4.00	4.00	4.00	5.00
Tasa Crecimiento de Export.	2.00	-2.00	0.75	0.50	200	6.00
<i>Composición del PIB</i>						
Balanza Comercial	-0.04	-0.07	-0.08	-0.09	-0.08	-0.08
Exportaciones	0.19	0.17	0.17	0.16	0.15	0.15
Importaciones	0.23	0.25	0.25	0.25	0.23	0.22
Consumo	0.81	0.82	0.83	0.83	0.84	0.84
Inversión	0.23	0.25	0.25	0.26	0.24	0.24
Privada	0.17	0.16	0.16	0.17	0.17	0.17
Pública	0.06	0.09	0.09	0.09	0.07	0.07
<i>Indicadores del Sector Público como porcentaje del PIB</i>						
Déficit Público	-0.05	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.09
Crédito Externo	0.02	0.05	0.07	0.08	0.09	0.08
Indicadores de Deuda/PIB	44	45	47	50	59	66
Deuda/Exportaciones	239	259	282	317	409	447
Total	37	35	32	33	36	49

Fuente: External Debt

management, World Bank

Esta simulación permite concluir que ligados al desempeño de los índices de solvencia del país se encuentran factores dependientes directamente de la política fiscal, como la inversión pública y el nivel de endeudamiento, como también variables exógenas como las exportaciones. La íntima relación entre las finanzas públicas y el crecimiento de la economía es uno de los factores más importantes a tener en cuenta cuando se habla de capacidad de pago de un país y de un gobierno en particular.

El Banco Mundial emplea dos indicadores de solvencia financiera que involucran el conjunto de las entidades públicas nacionales: una situación de severo endeudamiento se registra cuando el saldo de la deuda/PIB supera el 80% o cuando el saldo/exportaciones supera el 220%. Moderados endeudamientos corresponden a niveles entre el 18% y el 80% y del 132% al 220% para los dos cocientes respectivamente. En el primer indicador, Colombia, en 1994, se encontraba en el 21% y en el segundo, a un nivel del 62%. Esto demuestra que para los estándares internacionales, Colombia es un país con muy bajos niveles de endeudamiento.

Aunque medir la capacidad de pago del Gobierno Nacional sobre indicadores como su ingreso o ahorro corriente subestima seriamente dicha capacidad, al no incorporar la enorme influencia y participación del Estado en el consumo, el ahorro y la inversión agregados es importante hacer un examen de las finanzas nacionales a la luz de dichas medidas.

TABLA No. 12

## INDICADORES FINANCIEROS DEL GOBIERNO NACIONAL

\$ Miles de Millones

	1993	1994
A. Servicio de la deuda	1,488.7	1,955.4
Deuda Interna	492.0	1,196.0
Intereses	243.6	405.0
Amortizaciones 1/	248.4	791.0
Deuda Externa	996.7	759.4
Intereses	338.7	375.0
Amortizaciones 2/	658.0	384.4
B. Ingresos del Gobierno sin: Recursos de crédito, Privatizaciones y Concesiones.	5,907.6	7,737.4
C. Gastos de Funcionamiento sin transfe.	2,149.9	3,005.0
D. Ahorro Operacional ((B)-(D))	3,757.7	4,732.4
E. Servicio / Ahorro ((A)/(D))	39.62	41.32
F. Saldo Deuda a Fin de período	7,139.0	7,625.0
Externa	4,546.5	4,797.4
Interna	2,592.5	2,827.6
G. Saldo Deuda / Ingresos ((F)/(B))	120.84	98.55
H. Saldo Deuda / Ahorro Operacional	190.0	161.1
I. Saldo Deuda / PIB	16.82	13.89

1/ Las amortizaciones no incluyen operaciones de sustitución de Deuda (ISS y BR).

2/ Las amortizaciones no incluyen operaciones de Prepago.

\*/ Los Bonos Ley 55 y Dec. 700 se consideran como Deuda Int.

Como se destaca en la tabla número 12, en 1994 el servicio de la deuda fue \$1.9 billones. Los ingresos del Gobierno, sin considerar recursos del crédito, privatizaciones y concesiones fueron \$7.7 billones. Con esto, la relación servicio de la deuda/ ingresos corrientes fue del 24%, cifra inferior al límite establecido para las entidades territoriales en la Ley 185 de 1995. De otra parte, si se consideran los gastos de funcionamiento sin las transferencias a las mencionadas entidades la relación servicio de la deuda ahorro operacional es del 41%.

Es importante recordar que las transferencias de la Nación a los municipios, cuyos montos y metas están establecidos en la Constitución son hoy el gasto corriente más importante del Gobierno. Es precisamente este gasto el que está desbordando la capacidad fiscal del Gobierno Nacional, y, por lo tanto es urgente revisar el régimen de transferencias consagrado en la Ley 60 y sincronizarlo consistentemente con el traspaso de responsabilidades por parte del Gobierno a los municipios.

De otra parte, una consideración más profunda sobre el endeudamiento tanto del Gobierno Nacional como de las entidades territoriales señala una serie de coincidencias. Ambos endeudamientos tienen su origen en un déficit en materia de ahorro ya sea a nivel agregado o local para llevar a cabo inversiones en el presente. Ambos encuentran la sostenibilidad del proceso de endeudamiento en la generación de ahorro. La diferencia entre el Gobierno y las entidades territoriales proviene principalmente del origen de tanto el déficit como del ahorro. Los del Gobierno están íntimamente unidos a la economía, y en estos últimos años a las transferencias mientras que los de las entidades territoriales tienen una procedencia primordialmente local.

#### **Determinación del criterio de endeudamiento:**

Es responsabilidad del Estado asegurar condiciones equitativas y eficientes en materia de asignación, distribución y estabilidad. 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 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 debilita la situación financiera de los entes regionales, aumentando su déficit presupuestal y comprometiendo recursos cada vez más importantes para el servicio de la deuda.

A través de la presente exposición de motivos se ha podido demostrar, en cifras y conceptualmente, cómo la relación servicio de la deuda/ ingresos corrientes sumadas las transferencias no es un indicador óptimo de capacidad de pago. En efecto, este indicador en forma sistemática sobrestima dicha capacidad, particularmente, al asumir que los gastos de funcionamiento en muchos casos no representan sumas cercanas a la totalidad del ingreso, y que las transferencias pueden apalancar grandes porciones del endeudamiento.

Es claro entonces que una medida de capacidad de pago está necesariamente vinculada con el ahorro de la entidad y que bajo el esquema actual varias ciudades y departamentos pueden haber agotado la capacidad de pago, aunque el servicio de la deuda esté por debajo del 30% del ingreso corriente incluidas las transferencias, como lo consagra la Ley 185 de 1995.

Se deben considerar entonces medidas de endeudamiento basadas en el ahorro operacional que reúnan dos propiedades fundamentales: garantizar la capacidad de pago y la estabilidad financiera de las entidades y controlar el déficit consolidado del sector público descentralizado.

Medidas plausibles conceptualmente son la relación servicio de la deuda/ahorro operacional y saldo de la deuda/ ahorro operacional. La primera es un indicador de flujo de caja y examina la viabilidad de realizar cumplidamente las obligaciones crediticias. La segunda es una medida de

sostenibilidad. El saldo de la deuda guarda una estrecha relación con el servicio de la deuda, dadas las condiciones generales de los empréstitos. El saldo también previene contra posibles manipulaciones financieras de la deuda, como acuerdos para evitar amortizaciones durante un cierto período de tiempo e impone límites al crecimiento de la demanda de crédito.

Queda ahora por demostrar si estas medidas son, en términos prácticos más apropiadas en el contexto de las entidades territoriales colombianas, que la vigente actualmente. La conveniencia de las mencionadas medidas depende de que garantice la sostenibilidad en el tiempo del endeudamiento; que su aplicación no ocasione traumatismos; que favorezca la descentralización y no centralice innecesariamente las autorizaciones de endeudamiento y que se enmarque dentro de una estrategia de racionalización del déficit público consolidado.

Para tales efectos se ha analizado el comportamiento histórico de la deuda territorial y se han comparado las consecuencias financieras de emplear diversos límites legales al endeudamiento, según una muestra de 210 municipios de todas las categorías.

La propuesta consagrada en el presente proyecto de ley es que exista un límite general al endeudamiento que empiece a operar, a partir de niveles de endeudamiento cuyo servicio de la deuda es superior al 40% del ahorro operacional y al 110% de la relación entre el saldo de la deuda y el mismo ahorro. Al pasar estas barreras, las autorizaciones de endeudamiento deberán realizarse en instancias diferentes: en el caso de los municipios no capitales, en las gobernaciones. En el caso de los departamentos, sus capitales y los distritos la instancia de autorización será directamente el Gobierno Nacional. La razón es que a partir de los niveles señalados, es necesario hacer una verificación de las proyecciones financieras de la entidad territorial en cuestión y es posible que ésta deba realizar un esfuerzo administrativo suplementario que garantice su solvencia.

Adicionalmente, a partir de un nivel de endeudamiento cuyo servicio de la deuda supera el 60% del ahorro operacional y cuyo saldo excede el 130% del mismo ahorro cualquier municipio no capital deberá solicitar una autorización de endeudamiento directamente con el Gobierno Nacional.

Estas normas implican un examen más riguroso de las finanzas del ente territorial. Dicho examen requiere de la revisión de variables diferentes a las razones de endeudamiento consagradas en el presente proyecto de ley. En este orden de ideas, adicional a diversas proyecciones financieras para corroborar la capacidad de pago, la entidad territorial debe comprometerse a llevar a cabo un plan de desempeño financiero.

Los planes de desempeño son programas de ajuste administrativo tendientes a fortalecer la mencionada capacidad de pago y se aplican cuando se supone que ésta debe ser garantizada con medidas adicionales. Estos planes se basan en el mejoramiento de los indicadores de endeudamiento y están acompañados por políticas de racionalización de los gastos y de fortalecimiento de los ingresos propios.

Se dota de esta forma al nuevo proyecto de ley de un concepto de dinamismo donde municipios y departamentos pueden seguir llevando a cabo procesos de endeudamiento, si se toman medidas activas en el tiempo que generan niveles de solvencia consistentes con el endeudamiento adquirido.

#### **Municipios**

Los municipios que aparecen relacionados en la tabla número 13 son aquellos, según la muestra de 210 municipios, que en 1994 excedieron los límites expuestos en el proyecto de ley, relacionados con los cuocientes entre el servicio y el saldo de la deuda y el ahorro operacional y que, por lo tanto, deben solicitar autorizaciones de endeudamiento en instancias otras que las puramente locales.

TABLA N° 13

**SERVICIO DE LA DEUDA ENTRE EL 40% - 60% DEL AHORRO OPERACIONAL O SALDO DE LA DEUDA ENTRE 110% - 130% DEL AHORRO OPERACIONAL**

DPTO	MUNICIPIO	SERVICIO A AHORRO OPER.	SALDO A AHORRO OPER.
<b>CAPITALES</b>			
CORDOBA	MONTERIA	66%	113%
META	VILLAVICENCIO	41%	70%
QUINDIO	ARMENIA	67%	113%
<b>NO CAPITALES</b>			
ANTIOQUIA	ANDES	54%	92%
ANTIOQUIA	CACERES	48%	81%
CAUCA	MORALES	45%	76%
CESAR	BOSCONIA	46%	77%
CHOCO	EL CARMEN	69%	117%
CHOCO	SAN JOSE DEL PALMAR	55%	94%
CORDOBA	CERETE	42%	72%
CORDOBA	SANPELAYO	72%	121%
GUAJIRA	RIOHACHA	57%	97%
GUAJIRA	VILLANUEVA	47%	80%
HUILA	CAMPO ALEGRE	67%	114%
MAGDALENA	CIENAGA	44%	75%
MAGDALENA	PIVIJAY	57%	97%
META	GRANADA	51%	86%
NARIÑO	ALDANA	45%	57%
NARIÑO	TAMINANGO	70%	119%
SANTANDER	SAN GIL	41%	69%
SANTANDER	SOCORRO	43%	73%
SUCRE	SAN PEDRO	74%	117%
TOLIMA	ARMERO (GUAYABAL)	47%	80%
TOLIMA	GUAMO	56%	95%
TOLIMA	RIOBLANCO	46%	79%

**SERVICIO DE LA DEUDA MAYOR AL 60% O SALDO DE LA DEUDA MAYOR AL 130% DEL AHORRO OPERACIONAL**

DPTO	MUNICIPIO	SERVICIO A AHORRO OPER.	SALDO A AHORRO OPER.
<b>CAPITALES</b>			
ANTIOQUIA	MEDELLIN	118%	151%
CESAR	VALLEDUPAR	106%	180%
CORDOBA	MONTERIA	66%	113%
QUINDIO	ARMENIA	67%	113%
RISARALDA	PEREIRA	77%	130%
SANTANDER	BUCARAMANGA	199%	309%
TOLIMA	IBAGUE	95%	161%
VALLE	CALI	97%	165%
<b>NO CAPITALES</b>			
ANTIOQUIA	COPACABANA	173%	293%
ANTIOQUIA	ITAGUI	145%	246%
ANTIOQUIA	SABANETA	93%	158%
ATLANTICO	LURUACO	208%	352%
ATLANTICO	SABANAGRANDE	210%	356%
BOYACA	CHIQUINQUIRA	90%	153%
BOYACA	RAMIRIQUI	111%	187%
CHOCO	EL CARMEN	69%	117%
CHOCO	NUQUI	106%	180%
CHOCO	TADO	123%	208%
CORDOBA	LOS CORDOBAS	242%	410%
CORDOBA	SAN PELAYO	72%	121%
CUNDINAMARCA	GIRARDOT	128%	217%

DPTO	MUNICIPIO	SERVICIO A AHORRO OPER.	SALDO A AHORRO OPER.
GUAJIRA	FONSECA	93%	157%
HUILA	CAMPO ALEGRE	67%	114%
MAGDALENA	ARIGUANI	84%	142%
NARIÑO	ARBOLEDA	98%	166%
NARIÑO	IPIALES	98%	100%
NARIÑO	TAMINANGO	70%	109%
NARIÑO	TUQUERRES	63%	108%
NORTE DE SANTANDER	VILLA DEL ROSARIO	139%	235%
PUTUMAYO	SIBUNDOY	77%	131%
SANTANDER	LEBRIJA	88%	148%
SANTANDER	PIEDECUESTA	122%	207%
SUCRE	SAN PEDRO	74%	117%
VALLE	EL CERRITO	254%	431%
VALLE	GUACARI	60%	102%
VALLE	PALMIRA	83%	141%
VALLE	PRADERA	121%	205%

Fuente: Superintendencia Bancaria - Central de Riesgos, Cálculos DGCP

Bajo el presente proyecto de ley requerirían autorizaciones especiales que exigirían llevar a cabo planes de desempeño sesenta y tres (63) de la muestra de 210 municipios. Veintidós (22) municipios no capitales realizarían dichos planes bajo la supervisión de los gobernadores, por estar en una relación de servicio de la deuda/ ahorro corriente entre el 40% y el 60% o un saldo de la deuda/ ahorro corriente entre el 110% y el 130%. De los mismos 210 municipios, veintinueve (29) solicitarían autorizaciones ante el Gobierno Nacional por tratarse de ciudades no capitales que superan estos límites.

Diez ciudades capitales deberían realizar convenios de desempeño con el Gobierno Nacional para fortalecer la capacidad de pago.

Es de anotar entonces, que la gran mayoría de los municipios entre los que se cuentan capitales, Neiva, Leticia, municipios intermedios como Rionegro y Barrancas y otros de menor tamaño como Cimitarra y Campoalegre se encuentran dentro de los límites señalados en el actual proyecto de ley.

El endeudamiento debe también ser visto bajo la óptica de su sostenibilidad en el tiempo. Es necesario entonces emplear un indicador que compromete también el volumen de deuda: la relación saldo de la deuda/ ahorro operacional. Con el fin de calcular el saldo de la deuda para los años 1993 y 1994 se partió de la información sobre crédito bancario existente en la Central de Riesgo de la Superintendencia Bancaria, a esta se le adicionó el saldo de la deuda externa contratada por las entidades y el monto de las emisiones de bonos.

Esta información constituye la base histórica sobre la cual se puede determinar una relación entre el saldo de la deuda y los niveles de solvencia de las entidades territoriales. La relación saldo de la deuda/ ahorro operacional alcanza niveles más elevados en las categorías Especial (108%), primera (171%) y segunda (137%). Como se observó en la tabla 3, el aumento en el saldo de la deuda de los municipios ha sido del 95%.

Según los datos de la Dirección General de Crédito Público, ningún municipio, que presenta un servicio de la deuda inferior al 40% del ahorro operacional tiene una relación entre el saldo de la deuda y el mismo ahorro superior al 110%. Entre tanto, municipios que superan ampliamente el primer indicador, como los pertenecientes a la categoría primera, exceden también el nivel del 110%. En el caso de estos últimos municipios la relación saldo/ ahorro operacional es del 135%.

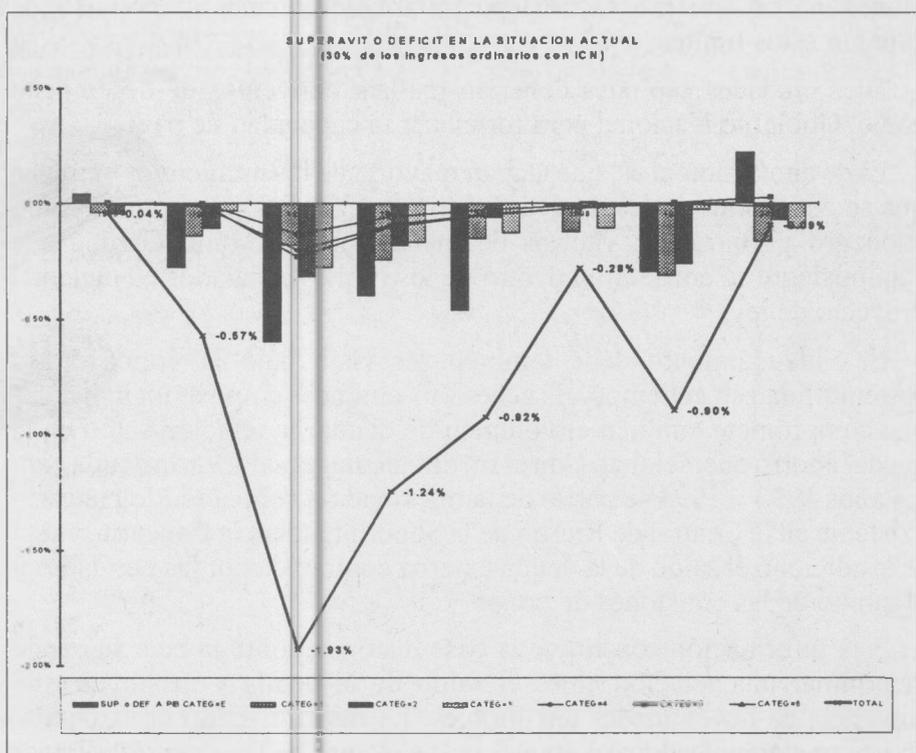
Por lo tanto, existe un vínculo lógico entre el indicador de servicio de la deuda con el de saldo. La deuda de los municipios genera, en promedio, intereses que en el caso de los municipios equivalen anualmente al 39% del principal aproximadamente. Por lo tanto, en promedio los municipios del país deben dedicar el 43% del ahorro operacional a sufragar intereses.

Para que los dos indicadores sean consistentes la selección de la relación saldo de la deuda/ ahorro operacional del 110% es superior al promedio de saldos del país, e implicaría una relación servicio de la deuda por intereses/ ahorro corriente del 43% según las tasas de interés actuales.

Según el criterio del saldo, al Gobierno Nacional corresponde dar autorizaciones de endeudamiento a municipios no capitales luego de alcanzar una relación saldo/ ahorro operacional superior al 130%. Aun bajo este criterio los municipios de categoría primera exceden este límite con un 135% de la mencionada relación. Entre los municipios que necesariamente requerirían una autorización de endeudamiento del Gobierno Nacional serían, entre otros Cauca ( 175%), Los Córdoba ( 330% ), Sabanagrande (202%). Estos municipios exceden cualquier estándar de seguridad financiera en términos del saldo de la deuda.

Por otro lado, con el fin de establecer un criterio diferente al comportamiento histórico del endeudamiento y considerando que la deuda de las entidades territoriales tiene repercusiones globales sobre el sector público y las finanzas nacionales, también es necesario estimar las consecuencias macroeconómicas del presente proyecto de ley., Para tal efecto, se realizó una proyección de las finanzas municipales hasta el año 2000. Esta proyección se basa en la elasticidad entre 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), los gastos de las entidades territoriales y el PIB, los 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 39% anual). - gráfico 1-

GRAFICO NUMERO 1

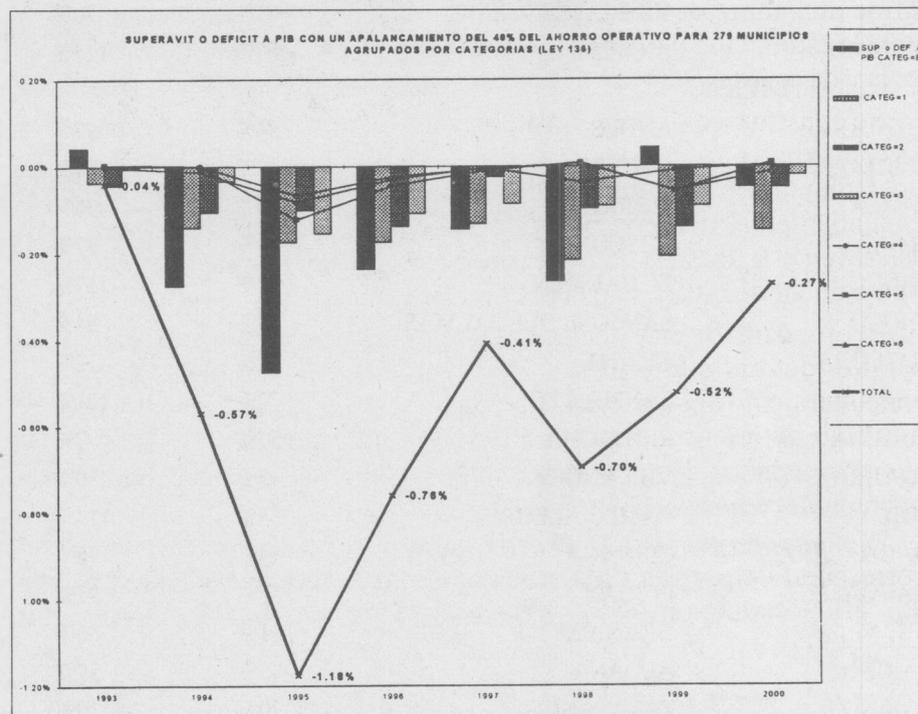


La evidencia sugiere que si las entidades municipales agrupadas por categorías llegasen a emplear las autorizaciones de endeudamiento concedidas en la Ley 185 de 1995, durante el primer año todas ellas registrarían una situación de déficit. En el caso de la categoría especial, que incluye solamente las más grandes ciudades como Bogotá, Medellín y Cali este déficit sería del 0.6% del PIB. Los déficit de las categorías restantes sumarían aproximadamente 1.3% del PIB. La presencia de este fenómeno sería el resultado del pago de los intereses y amortizaciones de la deuda contraída, que, como ya se anotó tiene un período de maduración de 5 años en promedio

El rápido descenso del déficit durante los años siguientes indica, de una parte que el endeudamiento de las entidades territoriales genera un servicio muy concentrado en el tiempo y que las restricciones legales al endeudamiento frenarían la adquisición de nuevos empréstitos.

Por su parte, el endeudamiento, cuyos límites son fijados con base en un servicio de la deuda equivalente al 40% del ahorro operacional genera un cuadro financiero diferente en las entidades territoriales. Durante el primer año, todos los municipios registrarían déficit aunque en ninguna categoría diferente a la especial, éste llegaría al 0.20% del PIB. El déficit consolidado de la muestra de municipios sería del 1.2% del PIB, inferior al que se puede generar bajo el régimen actual. Dicho déficit disminuiría hasta el 0.27% del PIB en el año 2000.

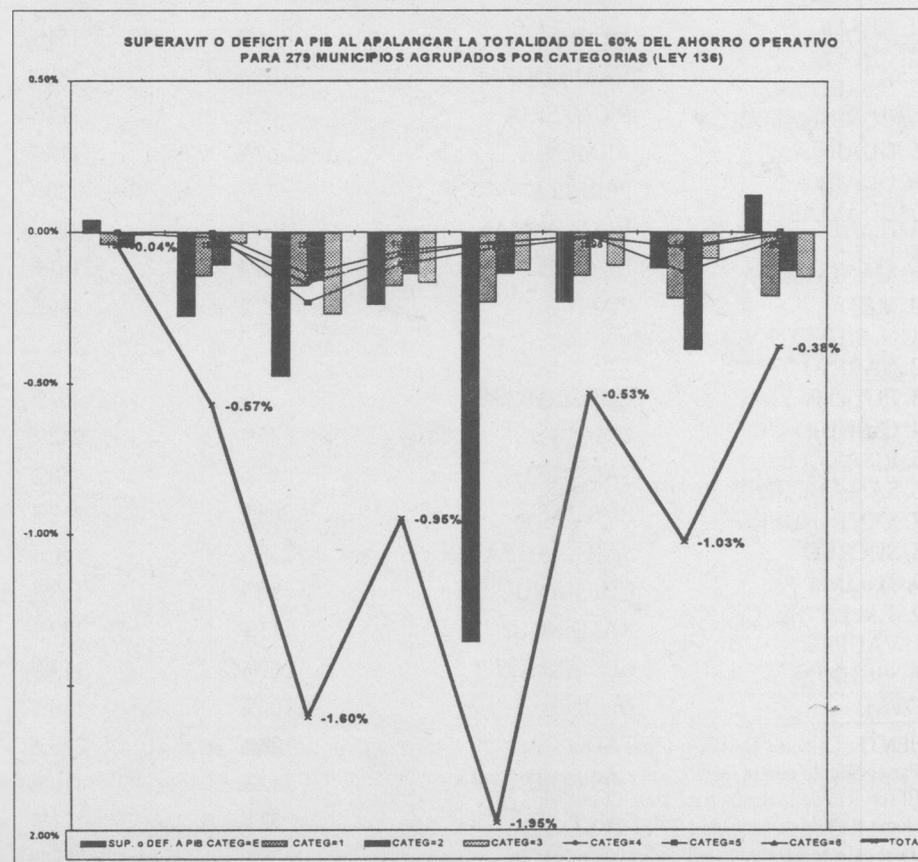
GRAFICO NUMERO 2



**Niveles de servicio de la deuda correspondientes al 60% del ahorro operacional**

A partir de un servicio de la deuda equivalente al 60% del ahorro operacional, aun las ciudades no capitales deberán solicitar autorizaciones de endeudamiento al Gobierno Nacional. A estos niveles el déficit fiscal en todas las categorías persistiría durante los dos primeros años, pero sería inferior al que el país está expuesto bajo la creciente ley. Vistas en su conjunto, las entidades territoriales alcanzarían niveles del 1.18%, 0.76%, 0.41%, 0.70%, 0.52% y 0.27% del PIB respectivamente para el período 1995 - 2000, cifras también inferiores en los primeros años de la serie a las que se admitirían bajo la legislación actual. (ver gráfico 3)

GRAFICO NUMERO 3



Sin embargo, es de anotar que actualmente la deuda agregada de ninguna categoría supera este límite. De otra parte según datos de la Dirección General de Crédito Público, muy pocos municipios no capitales tendrían que solicitar autorizaciones de endeudamiento ante el Gobierno Nacional, como se anotó en su oportunidad.

### Departamentos

Para analizar el impacto de un sistema de endeudamiento para los departamentos basado en el ahorro corriente disponible se utilizaron datos elaborados por la Dirección de Apoyo Fiscal con saldos vigentes a 31 de diciembre de 1994, reportados por la Superintendencia Bancaria. Para la estimación del servicio de la deuda vigente se supuso una duración de la vida de los créditos de 5 años con tasa de interés del 39% efectivo anual.

Se construyó un escenario en el cual los departamentos se endeudan en el máximo permitido por la Ley y con diferentes porcentajes de ahorro operacional. En el primer caso si se considera que los departamentos se endeudan en el máximo permitido la relación saldo de la deuda a PIB estaría en el 0.96. Con un límite propuesto de servicio de la deuda ahorro operacional del 40%, la deuda con respecto al PIB es inferior: 0.75%.

El propósito de este análisis es determinar qué departamentos, por su estado de endeudamiento deberán solicitar autorizaciones de endeudamiento del Gobierno Nacional. Esta autorización deberá según el proyecto de ley ser solicitada cuando la relación servicio de la deuda/ ahorro operacional supere el 40% o la relación saldo de la deuda/ ahorro operacional sobrepase el 110%.

El comportamiento del ahorro operacional para los departamentos, correspondiente al año 1995, indica que algunas entidades están generando déficit como son Chocó, Nariño y Sucre, existiendo además otros

departamentos que aunque generan ahorro operacional, su magnitud no es muy significativa como para apalancar la inversión con créditos

El problema más grave de muchos departamentos es el elevado nivel de endeudamiento, bajo cualquier criterio, ya sea este el de la Ley 185 de 1995 o el de una normatividad alternativa. De acuerdo con el indicador servicio de la deuda/ahorro operacional, considerado en el proyecto de ley, sobrepasarían ampliamente el límite departamentos como: Bolívar (109%), Guajira (274%), Chocó y Nariño que tienen ahorros operacionales negativos. Otros departamentos también rebasarían los bajo la nueva ley, como Magdalena, Meta y Putumayo entre otros.

Si se aplican los límites al endeudamiento basados en el saldo de la deuda del presente proyecto de ley equivalentes al 110% de la relación saldo de la deuda/ ahorro operacional, estarían obligados a una verificación de la capacidad de pago por parte del Gobierno Nacional ocho departamentos entre los que se destacan Bolívar (309%), Caldas (281%), Chocó (-162%), Guajira (367%), Meta (348%), Nariño (-323%), Putumayo (5010%), Quindío (120%) y Sucre (-364%). Los departamentos con ahorros operacionales negativos como el Chocó, Nariño y Sucre bajo ningún criterio presentan solidez financiera.

Los otros departamentos se encuentran dentro de los límites establecidos por el proyecto. Ellos son entre otras, Antioquia (18%), Boyacá (54%), Quindío y Risaralda (52%) etc...

A nivel global, el nuevo proyecto de ley permitiría un endeudamiento adicional de \$153.000 millones con un cociente servicio de la deuda/ ahorro operacional del 40% y \$332.000, con un cociente servicio de la deuda / ahorro operacional del 60%. Con lo anterior el endeudamiento acumulado representaría un 0.833% o un 1.063% del PIB según los límites respectivos, frente al 1.036% alcanzable bajo la legislación actual.

TABLA NUMERO 14

RESUMEN: CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO CON BASE EN LA LEGISLACION ACTUAL Y EL PROYECTO DE LEY PROYECCION PARA 1995  
(MILLONES DE \$ CORRIENTES)

DEPARTAMENTOS	SALDO DEUDA CONTR. A 31. 12-94	SERVICIO DEUDA CONTRATADA	NUEVO ENDEUDAM. LEGISL. ACTUAL*	NUEVO ENDEUDAM. 40% AHORRO OPER.	NUEVO ENDEUDAM. 50% AHORRO OP.	NUEVO ENDEUDAM. 60% AHORRO OP.
1. AMAZONAS	129,52	76,42	3.575,68	98,89	172,60	246,30
2. ANTIOQUIA	22.108,67	13.044,11	170.579,79	92.799,83	124.361,40	155.922,97
3. ARAUCA	23.521,91	13.877,92	14.456,66	24.353,29	39.337,71	54.322,14
4. ATLANTICO	25.820,44	15.234,06	Cap.Agotada	Cap.Agotada	Cap.Agotada	Cap.Agotada
5. BOLIVAR	14.355,83	8.469,94	Cap.Agotada	Cap.Agotada	Cap.Agotada	Cap.Agotada
6. BOYACA	5.441,94	3.210,74	14.295,47	2.179,09	4.782,03	7.384,97
7. CALDAS	12.263,88	7.235,69	681,11	Cap.Agotada	Cap.Agotada	Cap.Agotada
8. CAQUETA	1.159,44	684,07	4.444,55	1.584,44	2.419,05	3.253,67
9. CASANARE	3.868,63	773,73	ND	ND	ND	ND
10. CAUCA	2.794,67	1.648,86	13.954,37	572,66	1.772,78	2.972,91
11. CESAR	8.811,85	5.198,99	ND	ND	ND	ND
12. CHOCO	1.239,92	731,55	125,68	Cap.Agotada	Cap.Agotada	Cap.Agotada
13. CORDOVA	3.233,44	1.907,73	11.147,75	4.492,14	6.838,08	9.184,02
14. CUNDINAMARCA	32.269,51	19.039,01	42.364,25	3.466,31	16.537,38	29.608,45
15. GUAINIA	ND	0,00	ND	ND	ND	ND
16. GUAJIRA	23.936,00	14.122,24	Cap.Agotada	Cap.Agotada	Cap.Agotada	Cap.Agotada
17. GUAVIARE	250,00	147,50	ND	ND	ND	ND
18. HUILA	9.569,00	5.645,71	13.361,88	Cap.Agotada	2.427,07	5.807,72
19. MAGDALENA	400,00	236,00	9.974,68	116,99	297,52	478,05
20. META	22.873,69	13.495,48	Cap.Agotada	Cap.Agotada	Cap.Agotada	Cap.Agotada
21. N. SANTANDER	5.181,00	3.056,79	2.982,59	Cap.Agotada	Cap.Agotada	Cap.Agotada
22. NARIÑO	6.703,00	3.954,77	Cap.Agotada	Cap.Agotada	Cap.Agotada	Cap.Agotada
23. PUTUMAYO	3.038,41	1.792,66	Cap.Agotada	Cap.Agotada	Cap.Agotada	Cap.Agotada
24. QUINDIO	4.739,67	2.796,40	4.506,61	Cap.Agotada	Cap.Agotada	Cap.Agotada
25. RISARALDA	13.339,26	7.870,16	6.257,36	1.862,33	7.372,89	12.883,45
26. SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	5.814,99	3.430,84	13.231,71	8.644,75	13.005,20	17.365,65
27. SANTANDER	1.405,46	829,22	38.787,62	12.771,86	16.496,38	20.220,89
28. SUCRE	5.039,12	2.973,08	Cap.Agotada	Cap.Agotada	Cap.Agotada	Cap.Agotada
29. TOLIMA	ND	ND	ND	ND	ND	ND
30. VALLE DEL CAUCA	70.447,74	41.564,17	66.295,22	Cap.Agotada	Cap.Agotada	12.068,49
31. VAUPES	ND	ND	ND	ND	ND	ND
32. VICHADA	ND	ND	ND	ND	ND	ND
TOTAL	329.757,00	193.047,86	431.022,97	152.942,57	235.820,09	331.719,68

FUENTE: Cálculos DAF. Con base en información obtenida en la Superintendencia Bancaria

\* Par el cálculo con la legislación actual, se toma como ingresos ordinarios, los ingresos corrientes + regalías

\* El servicio de la deuda para 1995 se proyecta de la siguiente manera:

Se toma el saldo de la deuda a 31-12-94 y se construye una tabla de amortización a cinco años, con el supuesto de cuotas anuales iguales acapital e intereses sobre saldos al 39% anual, sin considerar período de gracia.

Para el cálculo del nuevo endeudamiento (con las cuatro alternativas) se supuso plazo de cinco (5) años con UNO (1) de gracia y tasa de intereses del 39% EA.

### Articulado del 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, estableciendo que ninguna entidad pública se puede endeudar por encima de la capacidad de pago. En el caso de una entidad territorial ésta se define como el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente en todos los años el servicio de la deuda, dejando un remanente para financiar inversiones. El ahorro operacional incorpora no sólo los ingresos ordinarios, las transferencias, las regalías y las compensaciones sino también los gastos de funcionamiento.

El ahorro corriente 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, definir capacidad de pago en términos del ahorro operacional estimula la adopción de políticas a nivel local que apuntan 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 sólo sostenible a medida que se consolidan autónomamente las finanzas de las entidades territoriales del país.

**El artículo 2º** establece como principio general que cuando una entidad territorial presenta una relación entre el servicio de la deuda y el ahorro operacional inferior al 40%, una relación entre el saldo de la deuda y el ahorro operacional del 110% ésta entidad tiene necesariamente capacidad de pago.

Es de anotar que los dos índices se encuentran íntimamente ligados y están basados en el endeudamiento actual de las entidades territoriales. El índice sobre saldo de la deuda se vincula al del servicio ya que con las características actuales del interés en Colombia. Si un municipio acumula un saldo de la deuda equivalente al 110% del ahorro operacional, ello implica que tan sólo los intereses representarían el 44% del mismo ahorro.

De otra parte, la mayor parte de los municipios y departamentos han acumulado deudas inferiores a la relación entre el servicio de la deuda y el ahorro operacional señalados en el artículo 2o, de forma que pueden llevar a cabo la contratación de empréstitos autónomamente, sin más restricciones que las señaladas en la ley.

Con respecto al saldo, el promedio de la relación ahorro operacional/saldo de la deuda se ubica en el 99% entre 1993 y 1994. El límite del 110% fijado en la ley aún permite un crecimiento real del endeudamiento, pero evita que éste se aleje de las posibilidades reales de incremento del ahorro.

**Artículo 3o.** Para el caso de las ciudades no capitales el endeudamiento será permitido a niveles que superan el 40% y hasta el 60% para el cociente de servicio de la deuda/ ahorro operacional y el 110% y hasta el 130% para el saldo de la deuda/ ahorro corriente, con una autorización de los gobernadores. Esta autorización se otorgará previa consulta de la capacidad de pago de las respectivas entidades.

La instancia, mejor entendida como un semáforo amarillo, será motivada por el hecho de que a partir de un servicio de la deuda que compromete más del cuarenta por ciento del ahorro operacional y un saldo que representa en 110% del mismo ahorro se presume que el municipio debe realizar un esfuerzo administrativo suplementario que garantice su solvencia, mediante la adopción de un plan de desempeño financiero. Es decir, este margen de endeudamiento se encuentra en una zona de transición entre un endeudamiento seguro y uno peligroso, y se convierte en una señal de aviso para fortalecer el ahorro de la entidad en cuestión.

Los niveles de endeudamiento contemplados en esta 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 operacional presente. En este orden de ideas, se requiere también estudiar las proyecciones financieras del municipio y los proyectos a la luz de otros indicadores.

El establecimiento de una instancia independiente para evaluar y autorizar este nivel de endeudamiento ha tenido en cuenta, además, las siguientes consideraciones:

- La necesidad de independizar, a partir de un cierto nivel de endeudamiento las instancias de ejecución de las de control del mismo.
- 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 dejando a la entidad territorial en cuestión expuesta a grandes riesgos financieros.
- 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 necesidad de conservar el proceso de endeudamiento en forma descentralizada, pero con los controles que los hagan sostenible y seguro.
- 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.

**Artículo 4o.** Los artículos segundo y tercero son realizados en instancias descentralizadas. 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, está constituida por deudas cuyos niveles son claramente más peligrosos y donde si no se toman medidas urgentes y concretas la entidad territorial puede perder su capacidad de pago. Esta situación se asemeja a la de un semáforo en rojo e implica que el proceso de endeudamiento debe ser detenido a menos que la entidad demuestre una verdadera capacidad de restablecer la solvencia financiera. Este límite incluye deudas de municipios no capitales cuyo servicio supera el 60% y cuyo saldo el 130% del ahorro operacional. A partir de estos niveles la aprobación de autorizaciones de endeudamiento es excepcional y sólo el Gobierno Nacional puede emitir las, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).

Para los departamentos y sus capitales el Gobierno es la única instancia independiente y con la suficiente experiencia para verificar la capacidad de pago de estas instituciones y asesorar los distintos planes de desempeño financiero. No obstante, los departamentos y municipios capitales también pueden atravesar etapas en su endeudamiento similares a las del semáforo amarillo y rojo. Aunque el Gobierno expide las autorizaciones de endeudamiento en estos dos casos, los criterios y medidas de ajuste financiero son naturalmente diferentes y dependen de grado de endeudamiento de la entidad en cuestión.

Corresponde entonces al Ministerio de Hacienda y Crédito Público previa aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal aprobar las autorizaciones de endeudamiento respectivas. Los compromisos en que incurra el municipio con la Nación en materia de mejoramiento de la situación financiera serán vigilados por autoridades del orden nacional.

**Artículo 5o.** En este artículo aparece la definición de ahorro operacional como el resultado de restar de los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas. Esta definición es necesaria para homogeneizar la base de cálculo de los indicadores que se registran en la ley, sin dar lugar a confusiones o a la manipulación de los conceptos.

De igual forma se excluyen como fuente que amplíe el ahorro corriente 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.

También consagra el artículo 5o el principio de que el endeudamiento debe tener un uso primordial: la inversión, como condición de sostenibilidad y buen manejo del mismo y para prohibir el empleo creciente de créditos para financiar gastos de funcionamiento. No obstante, con el objeto de permitir una administración racional de tesorería, poder efectuar refinanciamientos conducentes a mejorar el perfil del endeudamiento o con el fin de recurrir a incrementar la eficiencia administrativa mediante procesos de reducción de planta, las deudas contraídas para estos propósitos también son permitidas.

**Artículo 6o.** Con el fin de evitar medidas de ahorro operacional basadas en proyecciones subjetivas la base de cálculo de este ahorro son las ejecuciones presupuestales del año inmediatamente anterior. Este cálculo debe ser actualizado con el Índice de Precios al Consumidor de la vigencia presente estimado por el Banco de la República. Con lo anterior se impide que el ahorro operacional empleado en los índices de endeudamiento se deprecie en términos reales.

En cuanto al servicio y saldo de la deuda, ellos corresponden a la vigencia presente. De una parte, el presupuesto del servicio de la deuda y del saldo en el presente es más fácil de estimar que la del ahorro operacional. En segundo lugar, toda entidad tiene interés en calcular en forma apropiada este rubro con el fin de mantener el buen crédito financiero. Por lo tanto un estimado sobre estos dos conceptos de endeudamiento tiende necesariamente a ser más realista.

**Artículo 7o.** En este artículo se establece que aunque los criterios de la presente ley cobijan a las entidades descentralizadas de los entes territoriales, las medidas e instancias presentadas no las afectan. 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, en especial, a través de los organismos de control ya creados, específicamente para tales entidades.

**El Artículo 9o.** Define las características de los planes de desempeño como ajustes tanto fiscales como administrativos y financieros, por parte de las entidades territoriales encaminados a restablecer sanos niveles de exposición frente al riesgo de un endeudamiento excesivo. Los planes de desempeño ayudan al municipio y al departamento en cuestión a atravesar una coyuntura de elevado endeudamiento a través del aumento de los niveles de ahorro relativo a la deuda. La vigencia de dichos planes se mantiene hasta cuando la entidad territorial registre niveles de endeudamiento considerados sanos y sostenibles en el largo plazo, es decir aquellos cuyo servicio de la deuda corresponde al 40% del ahorro corriente y cuyo saldo de deuda equivale al 110% del ahorro corriente.

El Gobierno podrá asesorar a los gobernadores en el diseño del plan. El proceso de descentralización queda pues fortalecido, 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 fiscal regional.

**El artículo 9o.** 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.

**El artículo 10.** 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 y actualización permanente, ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público, de la información referente al estado del endeudamiento (saldo de la deuda y condiciones financieras).

El artículo 10. Es parte fundamental de la estrategia de control del endeudamiento propuesto en el presente proyecto de ley. En la actualidad, las estadísticas relacionadas con el endeudamiento municipal se encuentran incompletas y, con frecuencia, ellas presentan grandes inconsistencias. Mientras tanto, en la actualidad, un buen número de entidades territoriales preparan presupuestos con una confusión entre los rubros de ingresos y los conceptos de financiación y desconocen en muchos casos su situación frente a operaciones efectivas, déficit etc...

La información financiera de estas entidades es también la formulación de la política macroeconómica. Por lo tanto, la obligatoriedad en el suministro de la información hará posible las transformaciones en materia de manejo de la información territorial por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Planeación Nacional, el Banco de la República y las instancias de formulación de política y control a nivel local.

**El artículo 11.** Impone las responsabilidades de ley a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir lo consagrado en los artículos octavo y décimo. Como se observa, lo anterior motiva a colaborar con las autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de la ley a obtener la información necesaria para tal caso.

**Artículo 12.** Para los casos en que la aplicación de este proyecto de ley implique ajustes importantes a la inversión, el Gobierno Nacional diseñará las necesarias reglas de transición. Estas reglas fijarán las estrategias y los plazos a partir de los cuales la ley entrará en completo rigor.

**El Artículo 13** Sujeta al Gobierno Nacional a demostrar también su capacidad de pago ante el Honorable Congreso de la República en el evento de la presentación de la ley de presupuesto y de la Ley de endeudamiento. Es esta, sin embargo, una comprobación que actualmente y tradicionalmente se ha venido haciendo. Es decir, el Gobierno Nacional ha tenido que demostrar tradicionalmente ante el Honorable Congreso que su deuda es financiable por medio de los recursos propios y que el crecimiento de la economía es suficiente para que no aumente significativamente el peso de la deuda. Los indicadores que han permitido medir y certificar dicha capacidad han sido los aceptados internacionalmente para analizar el endeudamiento de toda economía abierta como Colombia. En la actualidad esos indicadores demuestran fácilmente, según criterios conservadores, la solvencia del país tanto a nivel interno como externo.

**El Artículo 14.** Mantiene útiles normas y autorizaciones en materia de crédito público para las entidades territoriales, como las autorizaciones necesarias para la emisión de títulos bonos de deuda pública, ya que las motivaciones que suscitaban dichas normas aún persisten.

**Artículo 15.** Hace que el presente proyecto de ley sea coherente con el ordenamiento existente en materia de créditos públicos.

**GUILLERMO PERRY RUBIO**

Ministro de Hacienda y Crédito Público

#### INDICADORES DE SERVICIO Y SALDO DE LA DEUDA A AHORRO OPERACIONAL

Municipio	Indicadores	1993 %	1994 %
Acacías	1	17	19
Acacías	2	42	32
Aguadas	1	15	17
Aguadas	2	17	29
Aldana	1	11	45
Aldana	2	20	57

1. SERVICIO DEUDA A AHORRO OPERACIONAL.  
2. SALDO DEUDA A AHORRO OPERACIONAL.

Municipio	Indicadores	1993 %	1994 %	Municipio	Indicadores	1993 %	1994 %
Algeciras	1	3	16	Campo Alegre	1	54	67
Algeciras	2	5	27	Campo Alegre	2	82	114
Amalfi	1	12	14	Carmen de Apicalá	1	15	34
Amalfi	2	4	23	Carmen de Apicalá	2	27	55
Andes	1	10	54	Carmen de Carupa	1	4	1
Andes	2	26	92	Carmen de Carupa	2	2	1
Angelópolis	1	7	4	Cartagena del Chairá	1	3	4
Angelópolis	2	4	7	Cartagena del Chairá	2	9	7
Angostura	1	17	1	Cereté	1	11	42
Angostura	2	17	1	Cereté	2	23	72
Anolaima	1	47	-25	Chaguaní	1	6	2
Anolaima	2	40	-42	Chaguaní	2	8	3
Anserma	1	20	4	Chaparral	1	6	7
Anserma	2	41	6	Chaparral	2	15	12
Aratoca	1	7	14	Chinchiná	1	9	27
Aratoca	2	4	23	Chinchiná	2	12	46
Arauca	1	32	9	Chinú	1	15	40
Arauca	2	30	15	Cuinú	2	38	68
Arboleda	1	12	98	Chiquinquirá	1	20	90
Arboleda	2	30	166	Chiquinquirá	2	47	153
Ariguaní	1	13	84	Chivoló	1	5	4
Ariguaní	2	20	142	Chovoló	2	4	6
Arjona	1	5	12	Choachí	1	15	20
Arjona	2	7	20	Choachí	2	20	33
Armenia	1	34	67	Ciénaga	1	27	44
Armenia	2	14	113	Ciénaga	2	20	75
Armero (Guayabal)	1	29	47	Ciénaga de Oro	1	81	29
Armero (Guayabal)	2	65	80	Ciénaga de Oro	2	176	49
Baraya	1	20	17	Cisneros	1	18	7
Baraya	2	31	30	Cisneros	2	12	12
Barbosa	1	10	1	Cogua	1	19	21
Barbosa	2	12	2	Cogua	2	29	36
Barbosa	1	9	29	Colón	1	29	22
Barbosa	2	7	50	Colón	2	76	37
Barrancas	1	25	39	Coloso	1	14	14
Barrancas	2	63	65	Coloso	2	37	24
Belén de los Andaquí	1	13	24	Condoto	1	2	26
Belén de los Andaquí	2	33	41	Condoto	2	4	45
Bolívar	1	14	8	Copacabana	1	76	173
Bolívar	2	5	14	Copacabana	2	173	293
Bosconia	1	15	46	Córdoba	1	14	14
Bosconia	2	36	77	Córdoba	2	33	24
Briceño	1	16	5	Corinto	1	5	19
Briceño	2	6	9	Corinto	2	8	33
Bucaramanga	1	143	309	Coyaima	1	21	22
Bucaramanga	2	191	199	Coyaima	2	38	38
Buenos Aires	1	14	8	Cucunubá	1	4	1
Buenos Aires	2	17	13	Cucunubá	2	4	2
Buga	1	34	24	Curillo	1	8	9
Buga	2	13	40	Curillo	2	20	15
Bugalagrande	1	8	3	Don Matías	1	53	1
Bugalagrande	2	11	5	Don Matías	2	92	1
Cáceres	1	27	48	El Bagre	1	2	8
Cáceres	2	68	81	El Bagre	2	4	14
Calarcá	1	2	-11	El Banco	1	21	24
Calarcá	2	3	-19	El Banco	2	54	41
Cali	1	61	97	El Carmen	1	130	69
Cali	2	94	165	El Carmen	2	333	117
Caloto	1	8	38	El Cerrito	1	36	254
Caloto	2	4	65	El Cerrito	2	46	431

1. SERVICIO DEUDA A AHORRO OPERACIONAL.  
2. SALDO DEUDA A AHORRO OPERACIONAL.

1. SERVICIO DEUDA A AHORRO OPERACIONAL.  
2. SALDO DEUDA A AHORRO OPERACIONAL.

Municipio	Indicadores	1993 %	1994 %	Municipio	Indicadores	1993 %	1994 %
El Cocuy	1	4	4	Lebrija	1	147	88
El Cocuy	2	10	7	Lebrija	2	91	148
El Doncello	1	9	23	Lenguazaque	1	14	34
El Doncello	2	9	39	Lenguazaque	2	12	42
Envigado	1	15	40	Leticia	1	4	15
Envigado	2	32	67	Leticia	2	3	25
Espinal	1	16	25	Líbano	1	45	17
Espinal	2	22	42	Líbano	2	38	30
Florida	1	10	26	Los Córdoba	1	229	242
Florida	2	19	44	Los Córdoba	2	588	410
Fómeque	1	9	10	Luruaco	1	11	208
Fómeque	2	21	17	Luruaco	2	29	352
Fonseca	1	6	93	Maicao	1	7	22
Fonseca	2	15	157	Maicao	2	1	37
Fundación	1	20	27	Málaga	1	20	0
Fundación	2	34	46	Málaga	2	28	1
Fúquene	1	9	-1	Maní	1	38	1
Fúquene	2	13	-2	Maní	2	80	20
Garzón	1	39	32	Manta	1	15	5
Garzón	2	63	54	Manta	2	38	8
Génova	1	8	8	Marquetalia	1	60	2
Génova	2	9	14	Marquetalia	2	143	3
Gigante	1	11	6	Marsella	1	7	10
Gigante	2	11	11	Marsella	2	9	17
Ginebra	1	14	3	Medellín	1	76	118
Ginebra	2	8	5	Medellín	2	102	151
Girardot	1	17	128	Medina	1	42	35
Girardot	2	40	217	Medina	2	108	60
Gómez Plata	1	7	3	Miraflores	1	17	5
Gómez Plata	2	9	5	Miraflores	2	41	9
Granada	1	16	51	Miranda	1	1	1
Granada	2	40	86	Miranda	2	2	2
Guacarí	1	5	60	Mitú	1	3	-2
Guacarí	2	1	102	Mitú	2	7	-3
Guachucal	1	18	30	Mocoa	1	162	34
Guachucal	2	45	50	Mocoa	2	393	57
Guaduas	1	9	7	Mompós	1	7	33
Guaduas	2	22	12	Mompós	2	2	55
Guamo	1	4	56	Montelíbano	1	50	32
Guamo	2	2	95	Montelíbano	2	34	1
Guataquí	1	6	4	Montería	1	55	66
Guataquí	2	12	7	Montería	2	75	113
Guayabal de Siquima	1	15	8	Morales	1	23	45
Guayabal de Siquima	2	5	14	Morales	2	59	76
Ibagué	1	52	85	Natagaima	1	18	32
Ibagué	2	118	161	Natagaima	2	45	54
Inzá	1	3	-2	Neiva	1	41	31
Inzá	2	7	-3	Neiva	2	20	52
Ipiales	1	59	98	Nuquí	1	29	106
Ipiales	2	59	100	Nuquí	2	75	180
Iquirá	1	25	5	Ortega	1	6	33
Iquirá	2	26	9	Ortega	2	5	55
Itagüí	1	69	145	Pacho	1	5	1
Itagüí	2	84	246	Pacho	2	10	1
Itsmína	1	55	1	Palmira	1	31	83
Itsmína	2	95	1	Palmira	2	2	141
La Palma	1	4	2	Pamplona	1	26	10
La Palma	2	6	4	Pamplona	2	49	5
La Plata	1	25	38	Pasca	1	5	2
La Plata	2	56	65	Pasca	2	14	3

1. SERVICIO DEUDA A AHORRO OPERACIONAL.  
2. SALDO DEUDA A AHORRO OPERACIONAL.

1. SERVICIO DEUDA A AHORRO OPERACIONAL.  
2. SALDO DEUDA A AHORRO OPERACIONAL.

Municipio	Indicadores	1993 %	1994 %	Municipio	Indicadores	1993 %	1994 %
Pasto	1	58	31	Saboyá	1	7	13
Pasto	2	6	53	Saboyá	2	5	23
Patía (El Bordo)	1	15	-1	Sahagún	1	3	22
Patía (El Bordo)	2	23	-1	Sahagún	2	3	37
Pereira	1	18	77	Salamina	1	7	13
Pereira	2	0	130	Salamina	2	17	22
Piedecuesta	1	59	122	San Agustín	1	19	6
Piedecuesta	2	16	207	San Agustín	2	16	10
Piendamó	1	2	2	San Diego	1	4	13
Piendamó	2	5	3	San Diego	2	6	21
Pitalito	1	25	39	San Eduardo	1	38	37
Pitalito	2	65	66	San Eduardo	2	96	62
Pivijay	1	35	57	San Francisco	1	1	6
Pivijay	2	40	97	San Francisco	2	1	10
Plato	1	4	27	San Gil	1	13	41
Plato	2	4	46	San Gil	2	6	69
Policarpa	1	1	18	San Jacinto	1	35	1
Policarpa	2	3	30	San Jacinto	2	77	1
Potosí	1	35	37	San José del Palmar	1	29	55
Potosí	2	72	62	San José del Palmar	2	76	94
Pradera	1	54	121	San Juan de Rioseco	1	14	13
Pradera	2	68	205	San Juan de Rioseco	2	30	21
Puerto Carreño	1	5	11	San Marcos	1	14	5
Puerto Carreño	2	14	18	San Marcos	2	7	9
Puerto Boyacá	1	-732	-50	San Martín	1	14	35
Puerto Boyacá	2	-1.100	-85	San Martín	2	6	59
Puerto Wilches	1	13	34	San Martín de Loba	1	8	6
Puerto Wilches	2	13	57	San Martín de Loba	2	5	10
Quetame	1	12	9	San Onofre	1	13	29
Quetame	2	28	13	San Onofre	2	6	49
Quibdó	1	12	23	San Pablo	1	6	11
Quibdó	2	9	39	San Pablo	2	16	19
Quimbaya	1	4	39	San Pedro	1	20	74
Quimbaya	2	1	66	San Pedro	2	38	117
Quipile	1	32	4	San Pelayo	1	10	72
Quipile	2	81	7	San Pelayo	2	4	121
Ramiriquí	1	3	111	San Vicente	1	24	1
Ramiriquí	2	8	187	San Vicente	2	22	3
Remolino	1	9	30	Santa Rosa de Cabal	1	26	23
Remolino	2	22	50	Santa Rosa de Cabal	2	2	39
Restrepo	1	13	6	Santa Rosa del Sur	1	15	10
Restrepo	2	12	10	Santa Rosa del Sur	2	39	17
Rioblanco	1	36	46	Santafé de Bogotá	1	25	38
Rioblanco	2	41	79	Santafé de Bogotá	2	83	87
Riohacha	1	6	57	Santander de Quilichao	1	15	20
Riohacha	2	1	97	Santander de Quilichao	2	2	34
Rionegro	1	24	31	Santiago	1	14	-137
Rionegro	2	1	52	Santiago	2	36	-233
Riosucio	1	12	1	Santo Domingo	1	7	18
Riosucio	2	24	2	Santo Domingo	2	7	30
Roldanillo	1	8	22	Sevilla	1	20	17
Roldanillo	2	4	37	Sevilla	2	27	29
Rosas	1	93	14	Siachoque	1	11	19
Rosas	2	224	24	Siachoque	2	14	33
Rovira	1	20	25	Sibundoy	1	35	77
Rovira	2	15	42	Sibundoy	2	89	131
Sabanagrande	1	10	210	Silvia	1	14	9
Sabanagrande	2	26	356	Silvia	2	32	15
Sabaneta	1	19	93	Simijaca	1	8	12
Sabaneta	2	23	158	Simijaca	2	6	20

1. SERVICIO DEUDA A AHORRO OPERACIONAL.  
2. SALDO DEUDA A AHORRO OPERACIONAL.

1. SERVICIO DEUDA A AHORRO OPERACIONAL.  
2. SALDO DEUDA A AHORRO OPERACIONAL.

Municipio	Indicadores	1993 %	1994 %
Since	1	7	22
Since	2	8	37
Socorro	1	20	43
Socorro	2	40	73
Sorá	1	44	24
Sorá	2	64	41
Soraca	1	200	15
Soraca	2	467	25
Suaita	1	30	4
Suaita	2	69	6
Suan	1	14	6
Suan	2	35	10
Subachoque	1	7	7
Subachoque	2	9	11
Tadó	1	64	123
Tadó	2	165	208
Taminango	1	1	70
Taminango	2	2	119
Taraza	1	50	32
Taraza	2	7	55
Tarqui	1	30	28
Tarqui	2	67	47
Teruel	1	16	29
Teruel	2	12	49
Timaná	1	1	37
Timaná	2	2	62
Titiribí	1	30	8
Titiribí	2	77	13
Tocancipá	1	7	11
Tocancipá	2	5	19
Topaipí	1	24	5
Topaipí	2	47	8
Toro	1	71	7
Toro	2	176	11
Tuluá	1	10	-136
Tuluá	2	5	-231
Túquerres	1	68	63
Túquerres	2	174	108
Turbaco	1	9	8
Turbaco	2	24	14
Turbaná	1	19	24
Turbaná	2	49	41
Ubalá	1	18	10
Ubalá	2	40	18
Ubaque	1	42	10
Ubaque	2	99	17
Uramita	1	11	1
Uramita	2	8	2
Valdivia	1	129	16
Valdivia	2	315	27
Valle del Guamez	1	17	29
Valle del Guamez	2	35	45
Valledupar	1	13	106
Valledupar	2	1	180
Villa del Rosario	1	27	139
Villa del Rosario	2	70	235
Villa Vieja	1	27	1
Villa Vieja	2	63	1
Villamaría	1	3	13
Villamaría	2	1	12

1. SERVICIO DEUDA A AHORRO OPERACIONAL.  
2. SALDO DEUDA A AHORRO OPERACIONAL.

Municipio	Indicadores	1993 %	1994 %
Villanueva	1	21	47
Villanueva	2	52	80
Villavicencio	1	3	41
Villavicencio	2	1	70
Viotá	1	3	4
Viotá	2	1	7
Yopal	1	1	27
Yopal	2	1	45
Yumbo	1	22	-130
Yumbo	2	31	-221

1. SERVICIO DEUDA A AHORRO OPERACIONAL.

2. SALDO DEUDA A AHORRO OPERACIONAL.

**SERVICIO DE LA DEUDA A AHORRO OPERACIONAL  
MAYOR AL 40 % (1994)**

Municipio	1993 %	1994 %
Aldana	11	45
Andes	10	54
Arboleda	12	98
Ariguaní	13	84
Armenia	34	67
Armero (Guayabal)	29	47
Bucaramanga	143	199
Bosconia	15	46
Cáceres	27	48
Cali	61	97
Campoalegre	54	67
Cereté	11	42
Chiquinquirá	20	90
Ciénaga	27	44
Copacabana	76	173
El Carmen	130	69
El Cedrito	36	254
Fonseca	6	93
Girardot	17	128
Granada	16	51
Guacarí	5	60
Guamo	4	56
Ibagué	52	95
Ipiales	59	98
Itagüí	69	145
Lebrija	147	88
Los Córdoba	229	242
Luruaco	11	208
Medellín	76	118
Montería	55	66
Morales	23	45
Nuquí	28	106
Palmira	31	83
Pereira	18	77
Piedecuesta	59	122
Pivijay	35	57
Pradera	54	121
Ramiriquí	3	111
Rioblanco	36	46
Riohacha	6	57
Sabanagrande	10	210
Sabaneta	19	93
San Gil	13	41
San José del Palmar	29	55
San Pedro	20	74

Municipio	1993	1994	Municipio	1993	1994
	%	%		%	%
San Pelayo	10	72	Valle del Guamuez	26	35
Sibundoy	36	77	Valledupar	1	107
Socorro	20	43	Acacias	28	22
Tadó	64	123	Aguadas	9	15
Taminango	1	70	Aldana	20	57
Túquerres	68	63	Amalfi	3	15
Valledupar	13	106	Angelópolis	2	3
Villa del Rosario	27	139	Angostura	7	0
Villa Nueva	21	47	Anolaima	13	11
Arboleda	30	166	Anserma	20	3
Ariguaní	20	142	Arauca	25	13
Armenia	14	113	Arboleda	18	66
Bucaramanga	191	309	Ariguiní	12	77
Cali	94	165	Arjona	4	11
Campoalegre	82	114	Armenia	6	24
Chiquinquirá	47	153	Armero (Guayabal)	32	39
Copacabana	173	293	Baraya	21	20
El Carmen	333	117	Barbosa	4	27
El Cedrito	46	431	Barrancas	44	51
Fonseca	15	157	Belén de los Andaquí	22	22
Girardot	49	217	Bolívar	3	7
Ibagué	118	161	Bosconia	20	40
Itagüí	84	246	Briçeño	4	6
Lebrija	91	148	Bucaramanga	32	124
Los Córdoba	588	410	Buenos Aires	10	7
Luruaco	29	352	Buga	6	21
Medellín	102	151	Bugalagrande	6	3
Montería	75	113	Cáceres	13.91	18.49
Niquí	75	180	Calarcá	2	8
Palmira	2	141	Cali	58	92
Pereira	0	130	Caloto	2	35
Piedecuesta	16	207	Campoalegre	47	66
Pradera	68	205	Carmen de Apicalá	13	23
Ramiriquí	8	167	Cartagena del Chaira	4	3
Sabanagrande	26	356	Cereté	16	44
Sabaneta	23	158	Chaparral	9	8
San Pedro	38	117	Chinú	23	39
San Pelayo	4	121	Chiquinquirá	25	73
Sibundoy	89	131	Chibolo	3	5
Tadó	165	208	Choachí	13	22
Taminango	2	119	Ciénaga	9	40
Valledupar	1	180	Ciénaga de Oro	110	29
Villa del Rosario	70	235	Ciénega	4	0
Algecira	3	17	Cisneros	8	8
Andes	10	37	Cogua	19	20
Arauca	3	16	Colón	42	23
Barbosa	6	1	Coloso	21	13
Carmen de Carupa	2	1	Condotó	3	28
Córdoba	21	14	Copacabana	98	136
Chaguaní	5	2	Corinto	5	9
Chinchiná	6	23	Coyeima	26	28
El Banco	32	24	Cucunubá	3	2
Fómeque	15	12	Curillo	9	4
Fonseca	7	63	Don Matías	40	0
Itagüí	41	89	El Bagre	2	8
Maicao	1	24	El Carmen	213	72
Neiva	9	27	El Cerrito	18	49
Pamplona	32	3	El Cocuy	6	5
Puerto Careño	8	10	El Doncello	5	21
Ramiriquí	5	99	Envigado	21	43
Riosucio	15	1	Espinal	10	17
Santafé de Bogotá	45	46	Florida	11	23
Siachoque	10	25	Fundación	21	29

Municipio	1993	1994	Municipio	1993	1994
	%	%		%	%
Fúquene	7	3	Quimbaya	1	44
Garzón	43	37	Quipile	41	5
Génova	6	8	Remolinos	16	38
Gigante	7	8	Restrepo	6	6
Ginebra	5	3	Rioblanco	14	16
Girardot	17	77	Riohacha	1	50
Gómez Plata	4	3	Rionegro	1	36
Granada	18	26	Roldanillo	2	17
Guacarí	1	28	Rosas	152	16
Guachucal	31	27	Rovira	11	29
Guaduas	15	9	Sabanagrande	12	185
Guamo	1	60	Sabaneta	7	27
Guataquí	8	5	Saboyá	3	12
Guayabal de Síquima	4	8	Sahagún	2	22
Ibagué	43	62	Salamina	12	15
Inzá	4	1	San Agustín	10	7
Ipiales	32	50	San Diego	4	12
Iquira	14	4	San Eduardo	61	13
Itmina	24	1	San Francisco	1	7
La Palma	5	3	San Gil	4	28
La Plata	37	42	San Jacinto	42	0
Lebrija	37	56	San José del Palmar	37	37
Lenguazaque	7	24	San Juan de Rio Seco	16	11
Leticia	1	11	San Marcos	4	5
Líbano	26	18	San Martín	3	28
Los Córdoba	287	233	San Martín de Loba	3	7
Luruaco	18	49	San Onofre	4	32
Málaga	16	1	San Pablo	12	15
Maní	55	13	San Pedro	22	65
Manta	24	5	San Pelayo	2	68
Marquetalia	80	2	San Vicente	12	1
Marsella	5	5	Santa Rosa de Cabal	1	10
Medellín	59	73	Santa Rosa del Sur	21	9
Medina	60	2	Santander de Quilichao	1	15
Miraflores	25	3	Santiago	18	29
Miranda	2	2	Santo Domingo	4	18
Mitú	3	8	Sevilla	13	10
Mocoa	194	25	Sibundoy	55	58
Mompós	1	31	Silvia	20	5
Montelíbano	21	1	Simijaca	4	14
Montería	35	60	Sincé	5	22
Morales	38	40	Socorro	22	31
Natagaima	33	42	Sorá	48	33
Nuquí	35	22	Soracá	314	17
Ortega	3	36	Suaita	34	3
Pacho	6	1	Suán	20	4
Palmira	1	43	Subachoque	6	8
Pasca	10	2	Tadó	37	51
Pasto	2	26	Taminango	1	37
Patía (El bordo)	13	4	Tarazá	2	14
Pereira	0	54	Tarqui	45	32
Piedecuesta	9	112	Teruel	8	31
Piendamó	3	1	Timaná	1	41
Pitalito	42	41	Titiribí	47	7
Pivijay	24	51	Tocancipá	3	10
Plato	2	26	Topaipí	33	6
Policarpa	2	8	Toro	112	7
Potosí	54	11	Tuluá	2	63
Pradera	30	71	Túquerres	95	61
Puerto Boyacá	42	12	Turbaco	14	8
Puerto Wilches	6	30	Turbaná	32	28
Quetame	25	10	Ubalá	30	14
Quibdó	5	23	Ubaque	71	12

Municipio	1993	1994
	%	%
Uramita	5	1
Valdivia	133	14
Villa del Rosario	39	29
Villavieja	39	1
Villamaría	1	12
Villanueva	32	51
Villavicencio	0	31
Viotá	1	4
Yopal	1	45
Yumbo	10	11

## SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General - Tramitación de Leyes

Santafé de Bogotá, D. C., agosto 16 de 1995

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 68/95, "por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento", me permito

pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de 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 del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá, D. C., agosto 16 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*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Julio César Guerra Tulena.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

## CAMARA DE REPRESENTANTES

## ACTAS DE COMISION

## COMISION LEGAL DE CUENTAS

## ACTA NUMERO 005

Sesión del día 23 de mayo de 1995

En Santafé de Bogotá, D.C., a las 11:00 horas del día 23 de mayo de 1995, en el salón de sesiones previsto para ello, se inició la sesión ordinaria de la Comisión Legal de Cuentas, de la honorable Cámara de Representantes, bajo la Presidencia del honorable Representante Marco Tulio Padilla Guzmán, quien ordenó llamar a lista y contestaron los honorables representantes:

Duque García Luis Fernando  
Gaviria Zapata Guillermo  
Góngora Arciniegas Jorge  
Lamboglia Mazzilli Giovanni  
Montes Medina William y  
Padilla Guzmán Marco Tulio.

Dejaron de asistir con excusa justificada los honorables Representantes Camacho de Rangel Betty, Pinillos Abozaglo Antonio José y Torres Murillo Edgar Eulises.

Así mismo y atendiendo la citación que le fue hecha mediante proposición 006 del 16 de mayo de 1995, asistió el señor Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, doctor Horacio Ayala Vela.

A continuación, la Secretaría informó que existía quórum decisorio, y el Presidente ordenó que se leyera el Orden del Día para la sesión, el cual fue leído así:

## I

Llamado a lista y verificación del quórum.

## II

Lectura de correspondencia allegada a la Secretaría.

## III

Citación de la fecha:

Doctor Guillermo Perry Rubio, Ministro de Hacienda y Crédito Público. Proposición número 005 del 16 de mayo de 1995.

Doctor Gilberto Buitrago Bahamón, Director (E) de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. Proposición número 006 del 16 de mayo de 1995.

## IV

Lo que propongan los honorables Representantes.

Una vez leído el Orden del Día, fue aprobado por unanimidad.

A continuación, y en desarrollo del segundo punto, la Secretaría se permite leer la siguiente comunicación:

Santafé de Bogotá, 22 de mayo de 1995

Doctora

María Doris Perdomo

Secretaria General

Comisión Legal de Cuentas

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Apreciada Doctora:

Ruego me excuse ante los honorables miembros de la Comisión por no acompañarlos a la citación prevista

para el día 23 de mayo a las 11:00 a.m., debido a que en esa misma fecha y hora he sido citado con anterioridad a la Comisión III de la honorable Cámara de Representantes.

Así mismo, me permito solicitarle comunique a la Comisión que en mi reemplazo asistirá el doctor Horacio Ayala Vela, Director General de la Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Reciba un cordial saludo,

*Guillermo Perry Rubio*

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Acto seguido, y para dar comienzo al debate, el señor Presidente, doctor Marco Tulio Padilla Guzmán, ofrece el uso de la palabra al honorable Representante citante, doctor Luis Fernando Duque García, quien expresa:

Gracias, señor Presidente.

Señor Presidente, honorables Representantes de la Comisión Legal de Cuentas, señor Director de la DIAN. A pesar de la no asistencia del señor Ministro de Hacienda por circunstancias que ya ha aclarado en su carta, al estar citado en la Comisión Tercera de la Cámara, en razón de que allí también se está discutiendo la Reforma Tributaria; me parece muy interesante que el doctor Ayala, Director de la DIAN, esté con nosotros y haya sido delegado por el señor Ministro de Hacienda, para que nos dé una serie de respuestas a las inquietudes de los Congresistas de la Comisión Legal de Cuentas frente a la Reforma Tributaria.

Vale la pena decirle a todos nuestros colegas que la razón fundamental de esta citación está relacionada no solamente con la política del Gobierno Nacional, en lo relativo al Plan Nacional de Desarrollo "El Salto Social" sino también con el trabajo que constitucionalmente la Comisión Legal de Cuentas tiene que hacer año por año, como es el fenecimiento de la cuenta general del presupuesto y del tesoro. Nos ha inquietado, señor Director de la DIAN, el cobrar por impuestos sea aproximadamente de 1.4 billones de pesos, pero más aún nos sorprende el hecho que un informe que le solicitamos a la Contraloría General de la República muestre que el fenómeno de evasión y elusión alcance un 35% del recaudo, cifra que puede ascender según la misma Contraloría a 3.1 billones de pesos para 1995.

Esto es bien preocupante y si el Gobierno Nacional quiere adicionar nuevos recursos a través de impuestos, mi pregunta, señor Director de la DIAN, es que no se justifica una reforma tributaria y más bien hacia lo que debe apuntar el país o la Dirección Nacional de Impuestos, es a que haya un recaudo efectivo, porque los controles sobre evasión y elusión no se ven.

Para aquellos que tuvimos la oportunidad de acompañar y defender la causa del doctor Samper como candidato a la Presidencia, hay que ser claros; una de las promesas fundamentales era que en su Gobierno no habría más impuestos para los colombianos y que, al contrario, lo que el Gobierno Nacional y su gobierno iba a pretender era primordialmente consolidar el poder adquisitivo de cada uno de nosotros los ciudadanos, y que además el mecanismo de la inversión social iba a dignificar cada vez más el estatus de una gran

mayoría de colombianos marginados no solamente por el problema del desempleo, sino también porque no cuentan con la satisfacción de sus necesidades básicas en servicios públicos, educación, salud y vivienda.

Con sorpresa, pudimos apreciar cómo al inicio de este año el Gobierno ya hablaba de una racionalización tributaria, y cómo dentro de la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo "El Salto Social", en lo que tenía que ver con el plan de inversiones, por primera vez, un Ministro de Hacienda, osaba más bien bajo el pretexto de adquirir unos mayores impuestos para inversión social, incluir de una vez en el Plan de Desarrollo, el rubro de reforma tributaria, sin presentarnos un proyecto de dicha reforma.

Esa manera particular de tratar de introducir una reforma tributaria disfrazada dentro del Plan Nacional de Desarrollo, es lo que inicialmente empezó a preocupar no solamente a la opinión pública, sino a nosotros que de alguna forma, señor Director de la DIAN, tenemos que rendirle cuentas a un pueblo que nos ha elegido y que tiene muchas expectativas frente a un Congreso, por lo demás cuestionado por una serie de circunstancias diferentes a lo que puede ser el mismo trabajo parlamentario.

La gran preocupación es si realmente, ese proyecto de racionalización tributaria, favorece o no el mecanismo del recaudo. Esa es la gran pregunta que extraída de todos estos informes, me parece, señor Director, que usted tendrá a bien que aclarar hoy a esta Célula Congresional y a la opinión pública en general.

Pero nos queda otra inquietud bien importante en lo relativo a la reforma tributaria; circunstancia por ejemplo, como la elevación de tasas, digamos en lo que tiene que ver con renta presuntiva que hace que la tasa real sobre la renta, pase del 30% al 37%. Caso por ejemplo, como que un mecanismo tan importante como el leasing que, dentro de una política de apertura económica y de reconversión industrial, las pequeñas y medianas empresas han venido utilizando no sólo como medio de modernización y de acceso a nuevas tecnologías sino también como estímulo a la reconversión de equipos y bienes de capital, se vean ahora, a través de la Reforma Tributaria, simplemente desestimuladas. ¿Dónde vamos a tener entonces, la oportunidad de volver competitivas a nuestras empresas industriales, cuando lo que estamos haciendo es nivelando un mecanismo que ha mostrado sus bondades? Como lo demuestra el hecho de que la cartera de leasing aproximadamente en los años 1992-1993, era de 990 mil millones de pesos, y en el año 1994 esté cerca del billón setecientos mil millones de pesos, es decir un crecimiento aproximado del 92%.

Se ha venido criticando bastante, por parte de los analistas económicos, precisamente las altas tasas de interés del crédito bancario tradicional, y cada vez se hace menos estimulante que los capitales y los inversionistas tanto nacionales como extranjeros puedan establecer inversiones productivas para generar más empleo; y lo que no se quiere, señor Director, es que un mecanismo que ha sido bueno a todas luces, dentro de esa política de competitividad, dentro del Plan Nacional de Desarrollo lo traten de ubicar ahora, al mismo nivel del crédito bancario.

Uno no entiende que si lo que el Gobierno quiere dentro de la apertura económica, cuyos resultados han sido muy cuestionados porque están generando ahora un déficit dentro de la balanza comercial entre importaciones y exportaciones, porque realmente lo único que ha crecido son las importaciones en desmedro de las exportaciones precisamente porque los mercados internacionales se abrirán para los productos nacionales en la medida en que seamos eficientes, tengamos buenos precios y obviamente para ello tecnología; como esa apertura económica que ha sido desfavorable al país, y que unos resultados de más de 400 concordatos del sector productivo que se han presentado ahora no se compadecen porque no han tenido unas políticas estimuladoras en el proceso de reconversión industrial.

Vemos, por ejemplo, que también quieren gravar la compra de bienes de capital con el IVA, y con ello va a ser entonces, cada vez más gravosa la famosa política de reconversión industrial. Si analizamos, es un Plan de Desarrollo en contravía de una Reforma Tributaria que lo que hace es desestimular a aquellos inversionistas que quieren hacer empresas productivas y generar empleo dentro de las grandes dificultades por las que atraviesa el país.

De otra parte, los costos laborales han venido aumentando en forma considerable como fruto de las reformas de la seguridad social, y existe fundamentalmente la duplicidad en la destinación de recursos. Por ello, entonces, también es importante señor Director, que se dé una discusión sobre las cargas que hoy recaen en la nómina.

Igualmente, todo lo que tiene que ver con la industria automotriz, un sector que con la apertura económica se ha visto estimulado con la reducción de los aranceles para los CKD y que ahora, indudablemente, se detendrá en los niveles de crecimiento precisamente por los incrementos que se proponen en el IVA.

El proyecto de reforma tributaria como tal, apunta a un mayor gasto y no al logro de un superávit fiscal como consecuencia de una racionalización de los gastos que permite en la coyuntura actual, evitar el repunte inflacionario. Los esfuerzos sobre una racionalización del gasto, no son claros, el impacto de las privatizaciones en las finanzas públicas tampoco. Hay una serie de recursos congelados en el exterior por telefonía celular y por venta de instituciones financieras. El proyecto no es simplemente una racionalización de la estructura tributaria, existe, como ya lo he dicho, también aumento en los impuestos.

En el caso de la renta, señor Director, Colombia tiene una de las tarifas más altas de impuestos en América Latina, circunstancia ésta que, a todas luces, detiene la posibilidad no sólo de la inversión extranjera, sino también de la misma inversión nacional. El tema de la renta presuntiva sobre todo en el caso de la ganadería se convierte en uno de los obstáculos fundamentales que va a seguir castigando a este gremio, de hecho ya tan deteriorado no solamente por el factor de orden público tan conocido por todos los colombianos, sino también por la misma situación de lo que ha sido el contrabando del ganado.

En relación con las reformas a las rentas de trabajo que desestimulan el salario integral y aumentan el porcentaje de tributación, aparece un nuevo concepto bastante gravoso para el sector laboral: el IVA que se pretende aplicar a todas las cesantías.

El nuevo sistema de facturación propuesto para los grandes contribuyentes resulta bastante complejo y existe otra forma de control. ¿Por qué la DIAN no da la información que suministran los contribuyentes sobre compra e IVA pagado?

En 1995 se otorgó validez a la facturación por computador a través de la Ley 174 de 1994, nuevamente señor Director, lo que aquí se está mostrando es la

inestabilidad en las normas; no se debe cambiar la periodicidad de la declaración del IVA de bimestral a mensual, ello significa costos financieros para las empresas del orden de los 144 mil millones de pesos anuales y mayores costos administrativos al presentar doce declaraciones en vez de seis.

Y viene otro tema bien cuestionado en el proyecto de Reforma Tributaria, es precisamente el impuesto de renta a las empresas de servicios públicos, bajo el pretexto de tratar de igualarlas dentro de la misma competitividad que tiene el sector privado con el sector público. Pero lo que uno ve allí señor Director, es que el incremento en lo que ahora está exento de impuesto de renta y complementarios para las empresas de servicios públicos de energía, acueducto, teléfonos, etc, simplemente va a ser un impuesto que como siempre será trasladado al consumidor final y cae otra vez una contradicción para el Gobierno Nacional. Se ha hablado del pacto social, del no incremento en las tarifas, de la posibilidad que dentro de este marco cada uno de los ciudadanos dentro de sus rentas de trabajo tenga un mayor poder adquisitivo, pero ahora la pregunta es... ¿de dónde entonces, se van a sacar los recursos para pagar renta y complementarios a las empresas públicas del Estado, si no es fundamentalmente vía tarifa?... o ¿simplemente disminuyendo la inversión en proyectos que vayan a generar mayor cobertura y mucha mayor eficiencia dentro del plan de servicios públicos?.

Lo que nos queda dentro de este cuestionario planteado aquí en la Comisión Legal de Cuentas y que, obviamente en la medida en que usted vaya respondiendo pregunta a pregunta, nos gustaría señor Director, escuchar precisamente las intervenciones y las inquietudes que cada uno de los honorables Representantes tenga al respecto porque definitivamente a nosotros nos parece, de acuerdo a los diferentes argumentos que hemos obtenido, no solamente de las entidades de control como en el caso de la Contraloría General de la República, sino de los mismos resultados y por la misma situación que se da en la Dirección de Impuestos Nacionales, es que no necesariamente el país necesita una nueva reforma tributaria sino por el contrario, lo que requiere es un control al contrabando, a los evasores de impuestos y fundamentalmente la misma posibilidad planteada en su momento de que se pueda hacer uso de un endeudamiento externo.

Quiero agradecerle su presencia aquí, y manifestarle que lo que el Congreso de la República pretende fundamentalmente cuando hace estos cuestionarios, cuando invita a cada una de las Células Congresionales a los funcionarios públicos, a los ministros, a los directores de departamentos administrativos, no es para enjuiciarlos sino para tener la oportunidad que aquí frente al país y frente a la opinión pública todos estos temas de interés que afectan indudablemente el poder adquisitivo de cada uno de los ciudadanos, se aclaren para bien no sólo del Gobierno Nacional sino para bien de los colombianos que de alguna manera somos los que contribuimos para que todos estos ingresos de la Nación sean bien aplicados en función de ofrecerle a gran parte de la comunidad marginada, una serie de servicios que el Estado colombiano está en la obligación de dar.

**Toma la palabra el señor Presidente, doctor Marco Tulio Padilla,** y pregunta al honorable Representante William Montes Medina, quien también es promotor de la citación, si quiere intervenir a lo cual le responde que en la medida en que el señor Director de la DIAN vaya respondiendo el cuestionario, él manifestará sus inquietudes.

**En este estado de la sesión, la Presidencia otorga el uso de la palabra al señor Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, doctor Horacio Ayala Vela.**

El agradece a la Comisión e inicia su intervención señalando que estas citaciones forman parte del proceso democrático. Considera como ciudadano y como funcionario que el país a través de su Congreso tiene derecho a enterarse de qué es lo que están haciendo sus funcionarios, de cuál es su pensamiento en el manejo de la cosa pública. Afirma que su labor aquí es tratar de suministrarles a los parlamentarios todas las explicaciones y las respuestas a las preguntas con la mejor buena voluntad, con el ánimo de que exista un entendimiento de lo que se está haciendo, lo cual es fructífero para la labor del Congreso y para la labor del Gobierno que de alguna manera a través de este mecanismo está siendo objeto de ese control tan natural que el legislativo debe ejercer sobre el ejecutivo, y para bien del manejo general del recurso del Estado que es lo que finalmente a todos nos interesa.

Pienso que la forma más lógica de responder el cuestionario que se le formuló previamente es tomar las preguntas en el orden que le fueron planteadas. En relación a la primera inquietud expresa textualmente que: "en primer lugar, si analizamos el proyecto de racionalización tributaria encontramos que tiene 164 artículos de los cuales hay unos muy pocos, hay unos números muy limitados que tocan la parte sustantiva de los impuestos. La mayoría de esos artículos está diseñada para darles al ejecutivo y a la administración tributaria, fundamentalmente, unas herramientas de control que les permitan ejercer esa función de fiscalización. Si analizamos la legislación tributaria, vemos que todavía quedan en el país disposiciones de la reforma de 1974, a pesar de que se puede decir que hubo una modificación sustancial de la tributación de los impuestos nacionales en 1986. Todavía hay una serie de preceptos que datan de una época en donde, incluso, no había unos fenómenos que han nacido por la misma dinámica y economía del país. El estatuto tributario por ejemplo, contempla cosas como los antiguos territorios con sus denominaciones anteriores a la Constitución y habla, por decir algo, de las zonas francas como establecimientos públicos porque en ese momento cuando la legislación fue expedida, esas eran las figuras, no había ninguna privatización de alguno de los entes o todavía no existía la Constitución de 1991, que acabó con las Intendencias y Comisarias. Este tipo de cosas ha dejado de alguna manera maltrecho el estatuto tributario que se quiso integrar como un cuerpo de fácil manejo en 1989, de suerte que de esa cantidad de disposiciones que encontramos ahí, para tratar de ser concreto en relación con la pregunta, hay sólo unos casos puntuales que se refieren a incrementos de las tarifas y no a la creación de nuevos impuestos.

Concretamente se está proponiendo la estabilización de unas tarifas, que por circunstancias que en el momento no podría explicar se quedaron como transitorias en la legislación de 1992. Es apenas natural que para poder atender los gastos del Estado, para poder atender las nuevas necesidades creadas por la Constitución de 1991, que fue el objeto precisamente de la reforma de 1992, fue una reforma diseñada con base en un artículo transitorio de la Constitución para hacer unos ajustes que permitieran atender esas nuevas necesidades. Pero esas necesidades no se acaban en 1997, yo creo que para el Gobierno hubiera sido bastante más cómodo dejar la situación como está y esperar que esas tarifas terminaran en 1997, porque al final solamente lo iba cobijar un período del año de 1998, y entonces que el Gobierno próximo asumiera esa dificultad de tener

unos recursos transitorios que se acababan en una fecha determinada. Todas estas figuras que nacieron de la Nueva Constitución que fueron, repito, el objetivo fundamental de esos ajustes del año 92, requieren unos recursos de carácter permanente y el primer punto, digamos, el elemento fundamental que propició la necesidad de ajustes al sistema tributario fue precisamente la estabilidad en las tarifas para no tener una serie de ambigüedades, una serie de inseguridades en cuanto a la permanencia a la necesidad del flujo normal de los recursos; de allí la medida de incorporar dentro de la tarifa de impuesto sobre la renta, que es lo que propone en el proyecto la contribución especial que viene rigiendo desde 1992, y que es lo que supuestamente terminará en 1997, porque además es una forma de facilitar el manejo y de que estemos ciertos sobre el manejo de la tarifa. Ese es el primer aspecto que contiene la norma en cuanto a lo que podría llamarse elevación de las tarifas. Es prorrogar en el tiempo la vigencia de esa norma, como lo propone el proyecto de una manera indefinida para que no se reduzcan sustancialmente los recaudos al 31 de diciembre de 1997, cuando termina de regir la norma, además, este Gobierno ni siquiera se iba a sentir afectado con ese problema; como sabemos el año gravable en 1997 se declara y se paga en 1998, las cuotas de las declaraciones de renta del año de 1997, se pagan durante el año siguiente que es 1998, el problema muy probablemente le iba a quedar al siguiente Gobierno. A mí me parece que esta es una medida que no goza de la simpatía de la opinión pública, en general porque ninguna reforma tributaria o en ningún proyecto donde se modifiquen de alguna manera los impuestos, es popular; pero es una medida valiente lo que está es marcando la voluntad del Gobierno de hacer algo serio sin pensar en los efectos que tenga para su propia gestión o para su propia imagen.

En materia del impuesto sobre las ventas sí hay unas propuestas concretas sobre elevación de tarifas y esas elevaciones de tarifas se refieren en forma muy específica a unos grupos de vehículos, más concretamente aquellos que tienen más de 1.300 centímetros cúbicos, esto es algo que no se maneja dentro de la opinión pública. Cuando hablamos de las categorías de vehículos y de las tarifas del IVA frecuentemente la gente no sabe cuál es la diferenciación entre los dos. En realidad los vehículos de más de 1.300 centímetros cúbicos son los que tienen tarifa del 35%".

**En este momento interviene el doctor Jorge Góngora Arciniegas** Para hacer una aclaración. Indica el honorable Representante que usted está hablando de los vehículos que tienen 1.300 centímetros cúbicos para arriba, en Colombia solamente se fabrica un sólo vehículo de menos de 1.300 centímetros cúbicos.

**El señor Director de la DIAN** responde que está de acuerdo con el honorable Representante y explica que: "Lo que pasa es que estamos importando todo tipo de vehículos".

**Interviene nuevamente el doctor Góngora Arciniegas,** y complementa que los fabricados en Colombia son más de 15 modelos.

**A continuación prosigue en el uso de la palabra el doctor Horacio Ayala Vela,** quien expone que: "En la mayor de las tarifas el incremento más alto está propuesto para unos vehículos muy específicos que tengan un valor de 35 mil dólares en adelante, entonces son dos casos muy puntuales donde el Gobierno pensó que no iba a tener un efecto importante sobre la población. Si miramos el caso específico el incremento en el precio es aproximadamente de 7.3%, y en el otro, que son vehículos mucho más costosos, el efecto del precio es de un 10.4%. Esos son los dos únicos casos donde se puede decir que se incrementa o que se

propone incrementar las tarifas, no hay nuevos impuestos dentro del proyecto. Me parece que en cuanto a la primera pregunta que se refiere específicamente al incremento de los impuestos esa sería la respuesta a estos dos casos específicos".

**Interviene el doctor Luis Fernando Duque García, quien manifiesta al señor Director de la DIAN que:** "No cree usted que de acuerdo con la inquietud presentada por el doctor Góngora frente al hecho de que el país se produce un solo modelo por debajo de los 1.300 centímetros cúbicos, no valdría la pena aumentar siquiera de 2.000 centímetros cúbicos para arriba lo que permitiera un mayor acceso al pueblo colombiano o al consumidor, porque de todas maneras cualquier alza en los precios desestimula la demanda".

En relación a este aspecto responde el **doctor Horacio Ayala Vela** que: "Desde el punto de vista técnico, como esta es una situación que viene desde cuando existe el impuesto a las ventas para vehículos, las clasificaciones en cuanto a peso y cilindraje son unas clasificaciones originales que ya están perfectamente señaladas dentro de las normas a partir del momento que rige el impuesto para las ventas; lo que el Gobierno propuso en el proyecto es incrementar las tarifas para esas gamas, porque no existe una gama que llegue por ejemplo hasta 2.000 centímetros cúbicos".

**En este punto de la sesión hace nuevamente uso de la palabra el honorable Representante Góngora Arciniegas** para afirmar que lo que él observa es que se sigue golpeando la clase media que normalmente es la que paga el impuesto, "porque los grandes están evadiendo, como ustedes mismos lo han comprobado, los grandes son los que evaden la mayor cantidad de impuestos, en cambio, la clase trabajadora es a la que se le va a afectar, porque lo primero que quiere tener una persona de clase media es un vehículo". Igualmente expresa literalmente que "la clasificación va de 1.300 centímetros cúbicos, 2.000 centímetros cúbicos, o los 35 mil dólares, costo total, o sea 29 millones de pesos, por hablar en cifras redondas. Me parece que después de los 30 millones es un carro suntuario, pero de 20 millones de pesos para abajo podría ser un valor fácil de adquirir para ciertos compradores, que sería la clase media. Yo creo que ahí sí se está creando un nuevo impuesto porque solamente hay un vehículo producido en Colombia que cumple esas especificaciones, además, todas sus partes son traídas de Ecuador, es el Swift 1.000 centímetros cúbicos; el resto 1.300 centímetros cúbicos en adelante. Con los importados pasa exactamente lo mismo, solamente hay una gama de Fiat de esos Old Cit, un carro yugoslavo, que no tiene ningún mercado en el territorio colombiano, que no ofrece ninguna garantía. En cambio sí van a enriquecer a Nicolás Libos, a Raad, a todos estos importadores con carros de 75 millones de pesos, que tienen ya importados; a ellos sí les va a favorecer porque se van a ganar el alza". Con relación a la declaración de renta solicita que se aclare lo de la tarifa de la renta presuntiva, sobre el patrimonio líquido gravable. Afirma que "los patrimonios superiores a los 49 millones van a generar una renta mínima del 7%, o sea deberán pagar el 37%, se está incrementando, estamos creando nuevos impuestos, mejor dicho, estamos golpeando el bolsillo de todo el mundo. Ahora, si no queremos evasores, ¿cómo es posible que le sigamos incrementando la renta líquida?".

**Contesta al honorable Representante Góngora el Director de la DIAN, doctor Horacio Ayala Vela** que: "En que primer lugar le quiero aclarar lo relativo al IVA. Las circunstancias de que el impuesto se incremente aun para vehículos que ya estén dentro del país depende mucho de cuando empieza la vigencia de

la ley, si es que tiene vigencia. En materia de los impuestos de período rige la norma sólo para el período siguiente, en vista de que la Constitución prohibió la retroactividad de las disposiciones en materia tributaria en la Constitución del 91, entonces de lo que se trata en este caso es que cuando una nueva tarifa empieza a regir, rige para el período siguiente. Como el período del IVA actualmente es bimestral, aceptamos que podría presentarse la situación de que quienes tienen unos vehículos en inventarios pueden venderlos con el 60% como está en el proyecto, en vez del 45%, pero no puede absolutamente lucrarse de un peso porque todo el IVA, que ellos cobran en la venta del vehículo lo tienen que trasladar a la administración, en ese caso el vendedor que se llama responsable, actúa como una especie de intermediario retenedor, de tal suerte que todo el IVA que facture lo tiene que pasar a la administración y él no se puede quedar con un peso de ese incremento, de manera que ahí no podía haber ningún lucro por parte de él. El incremento se lo gana la administración, de ninguna manera el intermediario, él lo que hace es que le cobra un IVA del 60% y si le cobra un IVA del 45%, lo descuenta y le pasa la diferencia al Estado porque es un impuesto de valor agregado".

**Interpela el honorable Representante Góngora Arciniegas,** para comentar el caso de los vehículos que se adquieren a plazos, en este evento es muy difícil determinar la época de adquisición.

**Prosigue en el uso de la palabra el doctor Horacio Ayala Vela,** para exponer que: "El punto está en que si alguien factura un IVA y no lo pasa a la administración, pues obviamente se está quedando con unos fondos del Estado, que es el problema. Ahora, en materia del impuesto sobre la renta y concretamente sobre la renta presuntiva, primero que todo la renta presuntiva es una renta líquida, de suerte que la tarifa se aplicaría al valor de la renta líquida que resulte de ese cálculo, en el ejemplo suyo de 49 millones de pesos, digamos que son cincuenta millones para facilitar la operación, un 7% de cincuenta millones que son tres millones y medio, esos tres millones y medio serían los que soportan la tarifa, los tres millones y medio son la renta líquida, sobre eso se aplicaría la tarifa, y solamente se le aplicaría del 37% en el evento que fuera una sociedad".

**Interviene el doctor Góngora Arciniegas:** Para comentar la situación del sector de agricultores y ganaderos, y cuestiona si se sigue hacia una situación de recesión.

**El doctor Horacio Ayala Vela** responde que: "Hubiera querido hablar sobre la renta presuntiva más tarde pero me parece que es un buen momento de hacerlo. Efectivamente una de las medidas más cuestionadas han sido las de las rentas presuntivas y yo no puedo decir que hay razón, que hay razón en la forma genérica y global como se ha venido manejando el tema, me parece que es muy sensato pensar que si hay unos sectores deprimidos de la economía, como es el caso de la ganadería, por diversas razones, y la agricultura también en unas zonas muy específicas del país que para tristeza nuestra se han extendido mucho más de lo que hubiéramos pensado o lo que hubiéramos deseado. La renta presuntiva es un mecanismo de control de la evasión, así ha sido en todos los países donde existe. En Colombia el sistema nació por una recomendación de la misión que contrató el Presidente Lleras en 1960; a partir de entonces se empezó hablar del sistema de renta presuntiva y curiosamente han venido proliferando en el mundo entero las distintas reformas y los distintos esquemas de países que lo han venido adoptando, es lo que llaman impuestos mínimos o impuestos sobre los activos, México es un excelente ejemplo. México tenía unas tasas de evasión muy grandes con

relación a lo que se suponía deberían ser ingresos sobre las rentas e introdujeron los sistemas impuestos sobre los activos y nos decían funcionarios de la Secretaría de Hacienda de México que curiosamente en el momento en que se produjo el sistema empezaron a elevarse los niveles de rentas declaradas voluntariamente por los contribuyentes, por encima de la renta presuntiva. Es un hecho que algunos contribuyentes declaran una renta que está ligeramente superior o igual a la renta presuntiva; ese es un fenómeno digamos muy colombiano, muy latino. Los latinos no tenemos una cultura, no tenemos una disciplina en materia tributaria, por eso los impuestos directos son tan difíciles de recaudar en estos países. Por eso cada vez hay una mayor transición hacia los impuestos indirectos. Entonces la razón del impuesto o perdón de la modificación, es una razón de control, no es una razón crear un nuevo gravamen o de incrementarlo es una razón de control de la evasión. Ahora existe dentro del estatuto tributario una norma que es el artículo 192 que en ningún momento se ha propuesto que se modifique, que se toque; ese artículo 192 señala que en los casos de sectores económicos o geográficos que por razones de cualquier naturaleza se considere que tienen dificultades, que están deprimidos, que su rentabilidad no es igual a la rentabilidad de los sectores ordinarios, que en esos casos el Gobierno puede reducir las tarifas de la renta presuntiva de acuerdo con un concepto del CONPES. De manera que existen unas herramientas dentro de la ley; herramientas que no se ven en el proyecto porque no se están tocando, que permiten analizar cuáles son esos sectores deprimidos para darles un tratamiento diferente al que se les da a los demás.

Por supuesto la idea con esta medida no es tratar de cobrar un impuesto a quienes no devengan una renta, por fuerza mayor y por diferentes dificultades que tienen, sino por el contrario, tratar de controlar la evasión en aquellos sectores que sí devengan renta pero que son lo que llaman en muchos otros países los contribuyentes de difícil contribución”.

**Interviene el doctor Luis Fernando Duque García,** para exponer que en el caso de elevación de la tarifa de la renta presuntiva de los sectores ganadero y del agrícola hay un problema de índole constitucional, porque una norma dice que solamente los municipios podrán gravar la propiedad inmueble, y se sabe que en el caso de los ganaderos la tierra es parte fundamental de la base gravable. Cuestiona el honorable Representante qué tan constitucional es esto y si se presentaría un fenómeno de doble tributación.

**Responde esta inquietud el doctor Horacio Ayala Vela** que: “Ese es un fenómeno que ha sido analizado a partir de la vigencia de la norma que efectivamente habla de que sólo los municipios pueden gravar la propiedad raíz, me parece que eso vino como resultado de la Ley 9 si mal no recuerdo de 1989, sobre la reforma urbana. El punto es este en realidad: el impuesto a la sobretasa patrimonial es el mecanismo, digamos que fue la razón que dio origen a esa discusión, se decía si hay un impuesto al patrimonio ese impuesto está gravando los bienes lo que ocurre es que en este caso no se trata de gravar un bien *per se*, no se trata de gravar un bien raíz, sino que se trata de gravar la propiedad, se trata de que ese bien sirva o el valor de ese bien sirva como un mecanismo para estimar la renta del contribuyente, entonces en estricto sentido técnico lo que el Estado está gravando no es el bien, gravando la propiedad raíz, lo que está es utilizando su valor como un elemento de medida para calcular la presunta rentabilidad del individuo en los casos en que es difícil establecer su efectiva rentabilidad”.

**Interviene el doctor Luis Fernando Duque** para llamar la atención sobre el caso de los empleados que

tienen salario integral. De acuerdo con lo expresado por el honorable Representante, con el nuevo sistema se este gravando mucho más a estos trabajadores, ya que aquel que tenga un factor prestacional del 90%, se verá perjudicado.

**Continúa con el uso de la palabra el Director de la DIAN, el doctor Ayala Vela,** y afirma que: “Uno de los elementos que trae el proyecto es precisamente el que pretende darle neutralidad a la tributación y darle equidad horizontal, que los contribuyentes que se encuentran en igualdad de condiciones darle el mismo tratamiento tributario y que en el caso de las empresas el sistema tributario no se escoja como un mecanismo para decidir un negocio, para decidir cuál es la forma jurídica que más conviene a un negocio sino que sea neutral, finalmente, la tributación directa y en este caso el impuesto sobre la renta lo que persigue es que se mida la capacidad económica del contribuyente y a partir de ahí pague impuesto con base en esa capacidad. Es decir no debe ser al contrario. Entonces la capacidad económica de dos contribuyentes, uno que devenga salario tradicional y otro que devenga salario integral, es la misma, no hay razón para que el sistema tributario los trate diferente. Pero más grave aún, no hay razón para quien devenga salario integral, que por definición de la ley tiene por lo menos 10 salarios mínimos, más un 30%, no hay razón para que esa persona tenga una tributación sustancialmente menor a la de un trabajador que devenga un salario inferior. Entonces la Ley 50 de 1990 y más concretamente el artículo 18 creó la figura del salario integral, preceptúa la ley que podrá pactarse un salario que incluya el pago de extras, de bonificaciones, etc. Y además no podía ser inferior a 10 salarios mínimos y más de un 30%. Desafortunadamente la ley no definió el concepto de factor prestacional, que es el que equivale al 30% y el ejecutivo trató de definirlo, pero los dos decretos reglamentarios, o por lo menos los artículos pertinentes que lo intentaron hacer, fueron anulados por el Concejo de Estado. Esto ha creado un fenómeno de elusión muy pronunciado, porque en la forma como ha venido siendo interpretado se dice que el factor prestacional es el de la empresa, con respecto a los trabajadores que tienen salarios corrientes, que no se mide respecto a los trabajadores que tienen salario integral, entonces una empresa que está formada por profesionales de altos ingresos pero que tiene un grupo pequeño de trabajadores auxiliares como la secretaria, la aseo, el portero y el mensajero, todos estos trabajadores que forman la cúpula y tienen unos niveles importantes de ingresos basan en los tres o cuatro trabajadores de salario corriente, entonces es muy fácil incrementarle unas primas o cualquier bonificación a este grupo pequeño que cuesta muy poco, con el objeto de elevar sustancial y artificialmente el factor prestacional de toda la cúpula. Yo no conozco el caso de un factor prestacional del 90%, pero sí hay empresas donde el factor prestacional excede el 5%, esto deja a estos contribuyentes gravados sobre el 35% de sus ingresos. En cambio, el trabajador de salario ordinario en este momento como está la ley solamente tiene derecho que se le exonere de las cesantías y los intereses de la cesantía, todo lo demás es gravable.”

De manera que si partimos de la base que las cesantías son la doceava parte del salario equivalente al 8.33% y los intereses de cesantía que paga la empresa, no podemos decir lo que paga el fondo, sino los que paga la empresa en ese primer año que son el 12% de 8.33% nos da aproximadamente el 1%; quiere decir que la exoneración de un trabajador de salario ordinario es de 9.33 versus mínimo 30%, que tiene el de salario integral y a veces mucho más. Lo que el Gobierno está proponiendo en este caso es nivelarlo,

darles el mismo tratamiento, porque ¿cuál es la razón para que dos trabajadores que tienen el mismo salario por el mero hecho de que el uno está en el salario integral y el otro no, tengan diferente tributación?

Ahora, además de esto hay que partir de la base de que las tarifas son progresivas. Entonces como la tarifa es progresiva en la medida en que se recorta la base gravable se baja la tarifa, eso lleva a aberraciones como esta: un trabajador, por decir algo, que tiene un salario integral de 2 millones de pesos, si le descontamos el 65% de ese salario integral entonces va a salir gravado sólo por 700 mil pesos porque el \$1.300.000 que es 65% de dos millones es exento y sobre lo que es salario, puramente salario estaría pagando menos que un trabajador que gana 800 mil, porque obviamente la tarifa del impuesto sobre la renta del que gana 800 mil es un poco mayor. Esas son las desigualdades que está tratando de arreglar el proyecto, no solamente de nivelar a los trabajadores sino de cortar un poco esa elusión que se presenta a través de crear unos mecanismos artificiales de factor prestacional. Creo que esta es la oportunidad más propicia para mencionar, tal vez lo citó el honorable Representante Duque, hay un problema en el diseño de la norma que ha sido detectado, y que el Gobierno está dispuesto a corregir y es que dentro de ese proyecto no se tuvieron en cuenta las cesantías consolidadas existentes al momento que entre a regir la norma. Entonces, lo que se está tratando de decir es, demósele el mismo tratamiento, todo lo que recibe un trabajador como salario ordinario tiene el mismo derecho al descuento del 30%, esto obviamente incluye las cesantías y debe ser así, porque no podría exonerarse las cesantías y luego darle el 30% porque entonces se beneficiaría más el del salario ordinario sobre el del salario integral que no tiene cesantías. Pero efectivamente ahí hay un problema, cuando entre a regir la ley, como al trabajador no se las han pagado, cuando se las paguen quedarían sujetas a retención en la fuente. Lo que estamos tratando de hacer entre las propuestas es precisamente que esas cesantías no queden gravadas hasta ese momento”.

**A continuación interviene el honorable Representante Luis Fernando Duque García,** quien pregunta al señor Director sobre si el proyecto que presenta el Gobierno Nacional apunta a un mayor gasto o al logro de un superávit fiscal. Solicita se aclare qué estudios se han efectuado para prever el impacto que tendrán las privatizaciones en las finanzas públicas.

Para responder el cuestionamiento que realiza el honorable Representante Duque García, **el doctor Horacio Ayala Vela** señala que:

“El proyecto en sí es obviamente parte de todo un conjunto, no es una serie de medidas aisladas destinadas sencillamente a tratar de incrementar los recursos del Estado. El proyecto, y ustedes lo han mencionado, está estrictamente vinculado al Plan de Desarrollo, se trata precisamente de traer esos recursos y darles permanencia para que se pueda ejecutar. En este caso lo que se está buscando es el equilibrio de las finanzas públicas a través de esta iniciativa. Si el proyecto tiene unos incrementos y unos mayores recursos, apunta fundamentalmente a darles equilibrio a las finanzas públicas. No se trata en este caso de tomar aisladamente la política y decir que hay un divorcio entre el Pacto Social y el Plan de Desarrollo con relación al proyecto. El proyecto se ha considerado necesario y así se ha visto en la exposición de motivos y en todas las explicaciones y proyecciones, precisamente para darle ese equilibrio. Lo mismo ha ocurrido con lo relativo a la privatización de algunas entidades; existen unas alternativas que el gobierno ha ido proyectando y que las ha tenido un poco a la expectativa pensando en cuál va a ser el desarrollo de este proyecto, pero me parece que en ese sentido no solamente ha habido un manejo

muy cuidadoso sino que hay infinidad de estudios técnicos relacionados con el plan de privatizaciones, ha sido discutido con los organismos de rigor como el Confis y el Conpes y forma parte de todas las explicaciones del presupuesto y plan de desarrollo que ha sido sometido al Congreso en sus debidas oportunidades y no están girando esos elementos como unas ruedas sueltas, sino que forman parte de toda la política macroeconómica del gobierno”.

**Se le concede el uso de la palabra nuevamente al honorable Representante Luis Fernando Duque García,** para interrogar. Indica que: “obviamente en el sentido que usted lo acaba de decir, queda más o menos claro que en el proyecto de racionalización, los ingresos van directamente al plan de desarrollo, o sea van a inversión, no a los gastos de funcionamiento. ¿Cómo o con cuáles mecanismos va a garantizar la Dirección de Impuestos Nacionales o el Ministerio de Hacienda o el Gobierno, que esos recursos verdaderamente no se vayan a gastos de funcionamiento sino a inversión, como lo contempla el Plan Nacional de Desarrollo?”

**Responde el señor Director de la DIAN:** “Tendremos un poco que divorciar las dos situaciones, porque la labor de la DIAN es una labor de recaudo, de fiscalización, es una labor de capturar los ingresos. La función de apropiar, permitir y distribuir los gastos es una labor de presupuesto que está expresamente señalada. Yo creo que la circunstancia de que el país entero esté pendiente de ese plan de desarrollo que es un compromiso del Gobierno, avalado por el Congreso a través de su aprobación por primera vez, es un elemento que se puede decir, garantiza que efectivamente esas medidas van a cumplir su cometido.

Porque aquí no vamos a tener ni uno ni dos sino una infinidad de testigos, pendientes de que los recursos se inviertan de la manera como ha sido previsto en esa ley de la República”.

**Interviene nuevamente el doctor Luis Fernando Duque García y manifiesta:** “Hay una pregunta que se refiere a: ¿cuáles son los conceptos fundamentales de la Reforma Tributaria que el Gobierno identifica como racionalización?”

**Responde el director de la DIAN:** “Sí honorable Representante y usted mencionó uno de ellos que de pronto podría ser un excelente ejemplo para empezar, y es el caso de las compañías de leasing. Su comentario es muy puesto en razón, es una preocupación, obviamente por el desarrollo del país, por la situación de los empresarios, de manera que nosotros no podemos ser ajenos a eso, porque no se trata de que la tributación acabe con los instrumentos precisamente de desarrollo y con los instrumentos que hacen que la economía vaya en la dirección en que el gobierno lo tiene previsto. Sin embargo la racionalización está vinculada con el tema de la neutralidad y con el tema de la equidad. No se justifica que las leyes tributarias les estén dando unas ventajas a unos o unas actividades o a un tipo de empresas sobre otras. Déjenme decirles que en los últimos tres años, a partir de 1992, cuando se introdujo el mecanismo especial para el leasing, en la Ley 6 de 1992, durante estos tres últimos años nos encontramos con que las cuarenta y dos compañías de leasing que hay en el país tienen una tributación negativa, no solamente no pagan impuesto si no hay que devolverles, mientras todas las demás formas de inversión y financiación están pagando impuesto normalmente; ese de por sí ya es un elemento que requiere de análisis. Ahora analicémoslo un poquito desde el ángulo del usuario que es la gran preocupación que ha venido teniendo el país y que tienen ustedes, obviamente, respecto al sistema que estamos proponiendo. Cuando esa norma fue creada su intención fue estimular la

reconversión industrial y la renovación de equipos. Eso está perfectamente claro en la intención, en la exposición de motivos y algo que se introdujo en ese momento que es muy puesto en razón y que además viene de la tradición y de la costumbre de muchos países en el mundo: es que no se recargue el valor del activo con unos impuestos muy altos al momento de su adquisición. Entonces, en el proyecto de ley de 1992 el gobierno propuso que cuando se adquiere un activo por el hecho de ser activo fijo el impuesto no es descontable de acuerdo con las normas, el impuesto sobre las rentas que paga el adquirente. En ese momento lo que el gobierno propuso es que se permitiera descontarlo excepcionalmente para que hubiera un incentivo más a la adquisición de activos, a la reconversión industrial, a la renovación de los equipos. Pero debido a que no todos los contribuyentes son responsables del impuesto sobre las ventas y tenemos el caso muy específico del sector agropecuario, como los productos agropecuarios no están sujetos al IVA, quienes están en esa actividad no son responsables del IVA, de manera que se quedaban por fuera unos sectores muy importantes de la economía. Entonces hubo en el Congreso un cambio en la propuesta y decidieron descontarlo del impuesto sobre las rentas: que el contribuyente que compre un activo fijo descuenta el impuesto sobre las rentas. En cuanto a Leasing, el intermediario es simplemente eso, un intermediario que financia, él no es usuario del equipo, a él no le interesa el tiempo de vida de ese equipo, si presta o no presta un servicio a su actividad, para él sencillamente es el instrumento que va a financiar con el objeto de tener un beneficio económico y eso es legítimo, porque para eso están creadas las empresas comerciales. Sin embargo, el destino del descuento, del estímulo debería ser para el usuario, para quien tiene la fábrica, la industria, para quien va a utilizar el bien. En el esquema que tenemos actualmente el descuento lo está usufructuando, lo está disfrutando, el intermediario y no el comprador, que sí se beneficia cuando adquiere el bien directamente. Ese es un defecto del sistema. El otro defecto es que hemos hablado mucho de la necesidad de capitalización, entonces la capitalización de las empresas es un factor fundamental porque en Colombia sufrimos de enanismo financiero. Pero el esquema como está diseñado tiene el problema de que está en contra de la capitalización de las empresas, porque el usuario del bien lo amortiza a través de los cánones durante un período muy corto. Entonces en los primeros años tiene muchos gastos pero una vez que hace uso de la opción de compra ya no tiene gastos. Lo único que tiene, como una provisión en su balance para recuperar el valor de ese bien, es el valor de la opción de compra. Es decir que ordinariamente tiene 10%, que es lo único que termina su balance, cuando termina el ciclo de vida de ese bien y es necesario reponerlo, ni siquiera tiene el costo histórico, ese señor no ha hecho una apropiación para reponerlo.

Entonces se dice necesitamos que los empresarios no apropien solamente el costo histórico sino el valor de reposición del bien, para eso se creó el régimen de ajustes por inflación, para eso se crearon unas medidas transitorias en el Decreto 2686 de 1986, con objeto preciso y claro de que esos bienes puedan depreciarse y que se lleve a resultados, a la cuenta de costos y gastos de la empresa.

Ese es un defecto que me parece que es indispensable corregir. Ahora no se desestimula el uso del Leasing, las compañías de Leasing no van a perder nada, a lo único que probablemente no van a tener derecho es a que se les autorice el descuento del IVA en la adquisición del bien porque eso le corresponde a quien usa el bien, él es quien tiene derecho, él es quien está hacien-

do el sacrificio económico, de manera que él es quien debe disfrutarlo. Si unimos todos esos factores al que mencioné antes la necesidad de que todos los mecanismos de financiación tengan un tratamiento similar, me parece que se justifica plenamente el cambio de la metodología del Leasing”.

**Solicita nuevamente el uso de la palabra el honorable Representante Luis Fernando Duque García** para preguntar: “El proyecto contempla un incremento efectivo en el impuesto de renta, ante esta situación bien vale la pena preguntar: ¿Las mayores tarifas implicarán mayores recaudos o por el contrario una mayor carga tributaria conllevará un aumento en la evasión, de acuerdo a la famosa curva de Laffer? ¿En este último evento qué mecanismos se pondrán en marcha para evitar la evasión y la elusión tributaria?”

**Responde el señor director de la DIAN, doctor Horacio Ayala Vela, y señala que:** “En ese sentido es necesario mirar un poquito retrospectivamente el problema porque la verdad es que los fenómenos normalmente tienen su origen y tiene su justificación. Colombia tomó en 1986, la que yo diría fue una decisión heroica, al reducir las tarifas. Fue una decisión muy oportuna porque en un momento donde la economía estaba creciendo sin mayores contratiempos era bastante conveniente estimular ese crecimiento a través de una reducción de las tarifas. Fue una reducción sustancial.

Las tarifas de los impuestos sobre la renta de las sociedades anónimas que estaban en el 40% se redujo al 30%, pero esa tarifa se quedó por debajo de la tarifa que se considera rentable, que se considera normal en ciertos parámetros. Por ejemplo, se pueden comparar las tarifas con las de nuestros vecinos y decimos: sí, realmente tenemos una tasa de impuestos sobre las rentas un poco más alta pero por otra parte tenemos un impuesto a las ventas mucho más bajo en varios casos, de suerte que ahí hay un equilibrio. Ustedes van a encontrarse que en un hotel en Quito o en Lima le cobran el 22% de impuestos sobre la cuenta mientras que en Colombia es el 14%. Hay un hecho que me parece que vale la pena aclarar, en unos documentos y concretamente en el documento de la ANDI, probablemente en algún otro, se muestran unos cuadros donde se dice que la tarifa a la renta es igual o superior a la de Chile, que es del 15%. Eso hay que analizarlo con un poquito de ponderación para que no se desfigure el verdadero sentido. Resulta que en Chile, en primer lugar, la tarifa sí era del 15% pero la subieron al 25%, pero da la casualidad que el impuesto se liquida en las sociedades de manera transparente. Es que en Chile el impuesto sobre la renta de la sociedad no es el que paga la sociedad. Allí existe transparencia entre la sociedad y el socio, como ocurre en países anglosajones donde la sociedad es un instrumento para liquidar el impuesto en cabeza de cada socio. De suerte que en Chile concretamente ese impuesto que paga la sociedad es a buena cuenta del impuesto que paga el socio cuya tarifa llega a 50%, de manera que cuando el socio recibe las utilidades le abonan la parte proporcional del impuesto que pagó la sociedad a esa tarifa del 25%, pero dependiendo del nivel de ingresos como la tasa es progresiva puede llegar al 50%. Entonces no son tarifas comparables como para ponerlas frente a las nuestras. Hay un hecho muy importante, si nosotros queremos competir con los demás, no solamente tenemos que mirar las tarifas frente a nuestros vecinos sino frente a los países potencialmente inversionistas, porque internacionalmente cuando no hay tratados, nosotros tenemos un tratado multilateral del Pacto Andino, se utiliza el mecanismo unilateral, que es el famoso crédito de impuestos extranjeros. Es muy importante para nosotros ser competitivos en esa área, porque si nuestros impuestos son mucho más altos que los de los países

inversionistas corremos el riesgo de que se frene a la inversión en vista de que ellos no pueden descontar en su país de origen el impuesto que pagan en Colombia en su totalidad. Por eso la tarifa del impuesto debe ser bastante similar a la que rige en esos países y en estos momentos estamos bastante cerca. Digamos que con una tarifa del 36% estamos bastante cerca de lo que ocurre en Canadá, Estados Unidos y en el Reino Unido, donde las tarifas llegan allí a unos niveles muchísimo más altos. En esas condiciones las tarifas pueden ser razonablemente parecidas para que los inversionistas extranjeros las puedan recuperar. Me refiero en general a la capacidad de atraer inversión extranjera.

La tasa efectiva de los impuestos depende mucho de ese factor. Ahora, en materia de recursos naturales la situación puede variar un porque las tarifas del impuesto sobre la renta de esas entidades tienen la particularidad de que, como los recursos naturales no se encuentran donde uno quiere sino donde están, quien es el dueño de los recursos naturales tiene un poder de negociación un poco mayor del que tendría frente a un inversionista que va a poner una tienda o una industria. La tarifa del impuesto sobre la renta, combinada con otras tarifas, para las empresas que se dedican a la explotación de petróleo es mayor que la de los demás contribuyentes, en virtud de una disposición de la Ley 6 de 1992, la cual creó una contribución especial sobre unidades explotadas concretamente del níquel, petróleo, gas y carbón. Por otra parte, el impuesto a las remesas, que es un impuesto complementario a las rentas, es del 12 y el 15%, mientras que para los demás contribuyentes, en estos momentos, está en el 18 y el 7%.

**Prosigue el doctor Horacio Ayala Vela**, su exposición en torno a las tarifas de los impuestos, señalando que: "La tasa efectiva es muy interesante medirla con base en los balances de las empresas: se toma el valor total de las utilidades antes de impuestos versus el impuesto que corresponde al ejercicio, porque es que muchas veces hablamos de la tasa de impuestos teórica, de la tarifa del impuesto que está rigiendo en el país y que está escrita en la ley pero por efectos de fenómenos de elusión o de descuentos la tasa no resulta siendo esa. Si ustedes hacen el ejercicio con muchas empresas encuentran que a partir del descuento del IVA en el impuesto sobre la renta la tarifa del impuesto sobre este último impuesto es sensiblemente inferior, no es exactamente la que nominalmente está escrita en la ley".

Para responder la pregunta del honorable Representante Luis Fernando Duque en relación a los afectos del recaudo de la curva de Laffer, el doctor Horacio Ayala Vela, afirma que: "Es cierto de acuerdo con la famosa curva de Laffer, por lo menos dice la teoría, que en la medida en que las tarifas del impuesto aumentan la evasión también aumenta porque se disminuye la capacidad del contribuyente frente al estado, su voluntad decrece en la medida en que las tarifas aumentan. Nosotros creemos que con la estabilización de las tarifas y unos adecuados programas de fiscalización, con unas herramientas que precisamente el proyecto esta pidiendo, debemos cerrar algunos de esos focos de elusión y además, lo que es muy importante, se dará transparencia al sistema. Ahora bien, hay una serie de elementos que no están en la ley por ejemplo: tenemos unos contratos nuevos, estamos hablando de concesión, estamos hablando de titularización, estamos hablando de los contratos de responsabilidad compartida de la Ley 37 de 1993. Figuras nuevas que han llegado al país y que no tienen marco dentro de la ley. En relación con estos contratos es necesario analizar las tarifas. Una empresa que llega al país y que tiene unas inversiones en cualquier tipo de bienes en la ley actual tiene derecho a amortizarlas en 5 años, así el negocio sea a 20 años. Entonces la tarifa del impuesto nominal

es el 30% más la contribución especial, que en este momento está alrededor de un 35.8%. Pero la tasa efectiva es muy distinta en virtud de que puede descontar unos beneficios que están muy distantes de lo que es la realidad. Un contrato que tiene unas inversiones y que debe ejecutarse en 20 años, lo lógico es que la amortización se haga en 20 años. La ley permite hacerlo en 5 años y eso desfigura sustancialmente la tarifa del impuesto sobre la renta.

Entonces en este momento el proyecto lo que está proponiendo es que le dé un marco a esas figuras. La amortización de las inversiones en esos contratos especiales debe hacerse de acuerdo con el término del contrato y teniendo en cuenta las particularidades del mismo, porque no es lo mismo un contrato de obra donde al momento en que se termine el contratista se va y simplemente, le pagan su plata y ya debió pagar un impuesto, que un contrato de concesión donde se empiezan hacer unas inversiones, en ese momento no tiene sino gasto, y ya va a recoger su inversión en la medida en que empiece a recibir los ingresos futuros de la concesión. Todo eso hay que ponderarlo con el objeto de que los ingresos tengan una relación directa con los costos y que el impuesto efectivamente corresponda a la capacidad económica. Esos son elementos de lo que llamamos racionalización".

**Interviene en este estado de la sesión el honorable Representante Góngora Arciniegas**, para acotar que no es lo mismo los recursos renovables que los no renovables. "En relación a los recursos no renovables creo que se les tendría que dar un tratamiento muy especial y no comparto esa opinión en lo que se está haciendo. Considero que los recursos renovables de cualquier país por lo menos deben estar representados en unos impuestos que realmente justifiquen la estadía de esa compañía internacional. No considero que se les de ese veto que para ciertas cosas tienen en la DIAN. Les autorizan importaciones y del recurso que se están llevando pagan sus utilidades pero no el impuesto y los impuestos ahí son de miles y miles de pesos. En relación a los impuestos de que está hablando es indiscutible, se tiene 14% del IVA, el 37% que entra, o sea estamos en 51% donde el Estado ya se volvió el socio mayoritario de cualquier empresa".

**Continúa con el uso de la palabra el doctor Horacio Ayala Vela, y responde a la inquietud del honorable Representante Góngora Arciniegas**, expresando que: "En primer lugar, en relación con las empresas de petróleo, de explotación de recursos naturales, hay dos cosas. Ellos están sujetos a unas regalías, entonces hay unos contratos de regalías que son fruto de la negociación con el Estado. Además de esos contratos de regalías esas empresas tienen unos impuestos que por lo menos deben ser iguales a los que pagan las demás en Colombia. Lo que ha venido ocurriendo es que tienen unos impuestos adicionales porque no solamente tienen esa contribución especial, que no tienen las demás, sino que el impuesto de remesas es mucho más alto. Ahora las estadísticas, las informaciones, reposan en el centro de estudios fiscales de la DIAN donde se puede establecer cuáles son las tributaciones de las distintas áreas de la economía. Allí se ve cómo el impuesto tiene una relación directa con la renta más la producción, porque esa es una contribución especial. Ahora yo creo que la cuenta en relación con la acumulación del IVA que hizo el honorable Representante, me parece que no se puede hacer por una razón muy simple; porque si estamos hablando de IVA sobre bienes móviles, sobre inventarios por ejemplo, quien paga ese impuesto tiene derecho a descontarlo cuando vende, de manera que no paga un peso, en realidad el impuesto a las ventas como en todos los países del mundo lo paga el consumidor final. Pero la

empresa, como empresa, el impuesto que paga lo descuenta, de manera que esa no es una carga mayor que se le debe agregar al impuesto sobre la renta. Y precisamente para evitar que esa carga fuera demasiado alta es que la ley ha permitido que descunte el impuesto a las ventas de los activos fijos del impuesto de renta. Anteriormente lo que hacía era que lo llevaba como un mayor valor del costo del bien y lo depreciaba, pero entonces se demoraba mucho en recuperar ese costo y era una financiación muy alta. La norma lo que ha pretendido es precisamente darle la posibilidad de que lo descunte más rápidamente y no tenga esa carga financiera tan alta".

**Acto seguido toma la palabra el honorable Representante Luis Fernando Duque García**: Para comentar que "hay un tema que es bien importante, el relacionado con las empresas de servicios públicos en el caso del cobro del impuesto a la renta. El sistema actual lo que permite son traslados, digamos distribución de excedentes, como bien lo está haciendo por ejemplo en el caso de los excedentes de empresas públicas de Medellín y otras empresas de servicios públicos eficientes, que sirven finalmente para distribuirse, bien sea por vías subsidios para ayudar a la prestación de servicios públicos en otras regiones deficitarias, donde las empresas dan pérdidas. De todas maneras esos dineros que no van a ser distribuidos como excedentes para proyectos de mejoramiento de servicios, etc. Lo que van a generar es que el incremento de las tarifas de servicios públicos sea inmediato, y que fuera de eso estas empresas no tengan de alguna manera con lo que anteriormente era excedentes, la posibilidad incluso de atender el servicio de la deuda. Yo no veo muy claro esta situación; lo que hace a veces dentro de este sector de servicios es que se está castigando la eficiencia en detrimento de unas empresas que dan pérdidas y que han sido mal manejadas cuando hay otras, y lo digo sin regionalismos como la gestión adelantada por las Empresas Públicas de Medellín, como una empresa eficiente, que se va a ver perjudicada simplemente por tratar de castigar o de entrar bajo un esquema de poner en igualdad de condiciones al sector privado con el público para que entren en ese sector. A mí me da la impresión de que con ese incremento de tarifa impositiva lo que se está haciendo es que desestimula la entrada del sector privado al mismo sector público. Entonces pregunto ¿cuál es el sentido, cuál es la razonabilidad de esta situación?".

Para responder a esta inquietud del honorable Representante Duque, el Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, afirma que "primero que todo es importante tener en cuenta que no todo lo que el proyecto de ley contiene son iniciativas del Gobierno y concretamente de este Gobierno.

Resulta que por razón de técnica y con el objeto de armonizar una serie de disposiciones, que de alguna manera es parte de lo que se puede llamar racionalización, el proyecto ha recogido algunas iniciativas para decantarlas y para colocarlas dentro de un marco que sea armónico.

Entonces la norma relacionada con las empresas de servicios públicos tuvo como finalidad nivelar la situación con el objeto de dar paso al sector privado, porque no de otra manera hay un atractivo para que el sector privado ingrese al sector público. Hay unas inquietudes que son muy curiosas de mencionar. Dentro de este sector hay unas empresas dedicadas a servicios públicos y no a servicios públicos indispensables, que tienen una muy pequeña participación del Estado que están organizadas como sociedades de economía mixta. Por las circunstancias de estar como sociedades de economía mixta, dedicadas a una actividad de servicios públicos, concretamente de comunicaciones, están

exentas del impuesto sobre la renta. En cambio, las que están organizadas como Empresas Industriales y Comerciales del Estado, como empresas privadas, están gravadas. Esa es una iniquidad que existe que es de orden técnico. De otra parte, para redondear el tema de la racionalización, quiero comentar es que esta es una iniciativa que está plasmada en la Ley 142 del 94, en la ley de servicios públicos domiciliarios. Lo que el Gobierno ha hecho es traerla para decantarla y armonizarla con el resto del articulado. Según el proyecto las empresas están gravadas en un artículo y exoneradas durante siete años en otro. Lo que hizo la Ley de servicios públicos fue colocar el gravamen y a continuación la exoneración, pero técnicamente no era conveniente porque tenemos que el estatuto está organizado en determinada forma, entonces lo que se pretendió fue ubicar el gravamen dentro del área del contribuyente y la exención en el área de exenciones. Pero repito, esa es una iniciativa que esta plasmada en la Ley 142 del 94 que está vigente”.

**Retoma la palabra el honorable Representante Luis Fernando Duque García:** Para indicar que “respecto a los servicios públicos es importante estudiar el caso, por ejemplo de las empresas de acueducto y alcantarillado en las que la base gravable y el impuesto de renta y complementario incluyen la corrección monetaria, generada por la tenencia de activos no monetarios”. Se cuestiona el honorable Representante si estas empresas no resultan también perjudicadas dentro del aspecto del impuesto de la renta?”.

**Interviene el doctor Horacio Ayala Vela, y expone que:** “Es el concepto general de los ajustes por inflación que pretenden de alguna manera actualizar el patrimonio y esa actualización del patrimonio lo que busca es precisamente evitar ese enanismo, del que hablé hace algún tiempo. Ese proceso estimula la capitalización y entre otras cosas eso es lo que dice la ley de servicios públicos. Establece que están exentas durante siete años a condición, o no a condición más bien en relación con las utilidades que capitalicen o que dejen reserva para expansión. En la medida en que se capitalizan las empresas ese beneficio va a ser mayor y en algunos casos, incluso, puede generar beneficio en el impuesto sobre la renta, porque podría tener pérdida si el patrimonio actualizado todos los años con esos ajustes es mayor que los activos no monetarios que cada año se van depreciando, podría haber una pérdida o una deducción por los efectos fiscales. Por una parte, es cierto que el activo se ajusta para efectos de la corrección monetaria, pero por otra, ese mayor valor que van adquiriendo se acepta a través de la depreciación como una amortización, que es lo que mencionaba hace un momento cuando hablaba del leasing. Se genera una posibilidad en la empresa de que se vaya capitalizando y además de tener una reserva para renovar sus equipos que se acerca al valor de reposición”.

**Interpela el doctor Luis Fernando Duque García:** Para continuar con el texto del cuestionario. Pregunta sobre ¿cuáles han sido los resultados positivos y concretos que ha dejado la fusión de las entidades de impuestos y aduanas en un solo organismo?”.

**Sobre el particular, el doctor Horacio Ayala Vela, dice que:**

Para abordar el tema sería prudente hablar un poco de la filosofía de la fusión, la que movió al Gobierno a proponer y al Congreso a aceptar otorgarle unas facultades para fusionar las dos entidades y para darle parte de la responsabilidad del control de cambio a la DIAN. Porque hay un aspecto que se ha quedado rezagado, debido a la obsesión que se tiene respecto del tema del contrabando, y es el que tiene que ver con la responsabilidad de la DIAN.

Ella también tiene una responsabilidad en el control de cambios, de todo lo que es comercio exterior a raíz de la eliminación o disolución de la Superintendencia de Control de Cambios. Estas funciones fueron asignadas una parte a la DIAN, otra a la Superintendencia Bancaria y otra a la Superintendencia de Sociedades. La filosofía estaba soportada en un criterio y es que había una serie de elementos que se consideran afines para el control de las tres áreas. Entonces se decía: si creamos unos mecanismos legales que permitan vigilar un poco el tema de las exportaciones y el tema cambiario a través del sistema de control del impuesto sobre la renta, ello debía ser positivo, en la medida en que hay cierta afinidad, digamos desde el punto de vista de fiscalización. Un equipo de funcionarios que llegue a una empresa está en condiciones de mirar si hay evasión o elusión, o hacer por lo menos revisiones en materia de los impuestos que administra la DIAN, que son renta, venta y timbre nacional; y a la vez a través de la contabilidad y los documentos verificar si hay bienes que han sido debidamente adquiridos o no, si hay importaciones que corresponden a la realidad o por el contrario. Es decir se puede hacer una verificación simultánea de la parte de impuestos y la parte de aduanas y por supuesto de la misma manera tratar de verificar si se han cumplido las regulaciones cambiarias. Cuando se realizaban todas esas transacciones eso le daba una cierta armonía al sistema, que hizo pensar en su momento que podía ser eficiente tener el control bajo una misma entidad con equipos multidisciplinarios que permitieran un ahorro en el proceso de fiscalización que permitieran de alguna manera hacer más eficiente a la entidad”.

**Solicita el uso de la palabra el honorable Representante William Montes Medina:** Para cuestionar al Director de la DIAN y señala que: “Entiendo que hay una especie de armonía en estas áreas, ¿pero usted si cree que estas áreas no son especializadas?”.

Contesta el Director de la DIAN: Estas áreas definitivamente tienen una armonía, desafortunadamente estamos hablando de otras áreas donde definitivamente no existe la misma armonía, porque si hablamos de contrabando técnico y hablamos de los controles al contrabando técnico, en ese caso es armónico pensar en el trabajo conjunto de un equipo de la misma entidad. Cuando hablamos de represión al contrabando, este es otro tema. Entonces ya no podríamos hablar de un trabajo multidisciplinario porque esa tiene que ser una labor muy específica, muy especializada, de la misma manera que cuando estamos pensando en el análisis de productos con los problemas de comercio exterior y toda la legislación vinculada con los tratados, etc. Esas áreas son bastante disímiles de las que se manejan en materia de impuesto. Entonces es indispensable tener funcionarios especializados en el área jurídica para manejar una y otra temática porque son sustancialmente diferentes. Pero tal vez donde encuentra uno el choque mayor es en la cultura de las dos actividades. Tradicionalmente la cultura aduanera ha sido bastante más osca, bastante más aspera que lo que es la cultura del impuesto. Eso lo hemos venido viendo en la práctica pero en su momento se pensó que era un problema fácil de solucionar. De pronto se tomaron unos modelos, por ejemplo el francés, donde la Aduana es responsable de recaudar el impuesto sobre las ventas, no así el impuesto sobre la renta. Pero la verdad, sí es cierto que tenemos unas dificultades, las estamos viendo cuando los funcionarios están preparados para hacer trabajos de escritorios, trabajos de oficinas y de pronto tienen que encontrarse con unas actividades a las cuales no están acostumbrados. Pero la filosofía fue esa además pensando en otro aspecto. Así mismo, se trató de simplificar el procedimiento utilizando como

modelo la parte de impuestos. Se trató de ver cómo ese modelo que estaba funcionando bien a partir de la simplificación de 1987 podía aplicarse igualmente a la aduana con alguna propiedad, con algún beneficio. Estos, pienso, fueron sustancialmente los elementos que hicieron pensar en un beneficio de la armonización de las entidades. Ahora que en la práctica hemos encontrado dificultades, no hay duda. Hemos encontrado dificultades especialmente en el control del contrabando represivo porque no tenemos las suficientes herramientas, porque no estamos sociológicamente preparados para eso, nuestros funcionarios tienen que aprender, pero aún así yo me atrevo a decir, es un sentimiento muy personal, que lo que tenemos ahora es mejor que lo que teníamos antes, que definitivamente hay mucho camino que recorrer, pero ustedes recuerdan ¿cómo era la aduana de los guardas de aduanas uniformados?”

**Hace uso de la palabra el doctor William Montes:** Quien manifiesta que: “yo tengo algunas reservas sobre lo que usted está diciendo, porque usted decía que la filosofía en ese momento, en el año 92, cuando se hizo la fusión, y en la cual participó el Congreso, se buscaba ante todo la eficacia de este organismo para que efectivamente se hicieran unos recaudos aduaneros y tributarios y son eficientes. Pero usted mismo lo acaba de decir que las áreas son totalmente diferentes y especializadas. Los funcionarios para desempeñar estos cargos y para desempeñar estas labores son totalmente diferentes. Señala el honorable Representante que en Colombia se está viendo un proceso de especialización que se hace evidente en la variedad de consejerías. Cuestiona el honorable Representante, ante este modelo de especialización, sobre si la fusión no está en contravía con lo que efectivamente se quiere de la DIAN?”.

Igualmente interroga si no está tratando de reunir en un solo organismo tres entidades que van a ejercer, una filosofía armónica al final, pero que en la práctica son totalmente diferentes?”.

Comenta que la cuestión realmente importante no es comparar la anterior estructura de impuestos y aduanas con la actual, lo que es esencial es la eficiencia de las instituciones.

**Continúa con el uso de la palabra el doctor Horacio Ayala Vela:** Y afirma que: “Usted tiene razón. Cuando digo que la aduana de ahora es mejor que las de antes, lo que quiero significar simplemente es que de alguna manera con la nueva estructura aduanera se han logrado unos beneficios, partamos de la base de que la aduana actual que se fusionó con la Dirección de Impuestos, no es la misma aduana anterior. Primero hubo un proceso a través del cual se cambiaron los mecanismos, del aforo directo de todas las mercancías que llegaban. Hubo un proceso de selección en la aduana y una serie de mecanismos para ceñirse a la nueva estructura. Me parece que el mecanismo hubiera podido funcionar mejor si no hubiera sido por la inoportunidad. Es que la fusión llegó en un momento en que la nueva aduana, que se diferenciaba de la anterior, no se había consolidado. Ahora bien, creo que la especialización puede ser un elemento que conduzca necesariamente a una escisión natural. Lo que yo visualizo en los pocos días que llevo al frente de esta entidad, pero obviamente lo que he venido pensando desde antes, es que la especialización es necesario que ocurra dentro o fuera de una sola entidad. Probablemente la conclusión será que esa especialización los debe llevar a una escisión, porque si llegamos a la conclusión de que es necesario especializar las áreas, tener equipos independientes, equipos que tengan las particularidades y el entrenamiento necesarios para atender cada uno sus labores, al final lo único que va a

quedar es una cabeza común, pero es mucho más fácil seguramente, es mucho más eficiente, tener dos cabezas especializadas que piensen cada una en su área a tener una cabeza que trate de pensar en las dos. Entonces es una escisión que debe llegar como un proceso natural. Yo creo que si la labor es especializar las áreas porque no podemos en este momento frenar la dinámica de la entidad, tiene que seguir funcionando, no podemos hacer un alto en el camino y decir espere a que nosotros organicemos nuevamente la entidad para que vuelvan las importaciones, tiene que seguir funcionando, la entidad eso nos exige: la especialización de las áreas y en consecuencia la escisión, a la cual este Gobierno no se esta oponiendo. Creemos que si esa es la mejor alternativa estamos de acuerdo en que hay que utilizarla, porque no nos podemos comprometer con un procedimiento sino con un objetivo. El objetivo es tener una buena aduana eficiente y técnica y para ello hay que usar la mejor alternativa. Si la alternativa es la escisión del Gobierno está totalmente dispuesto a utilizar esa alternativa.

**Toma la palabra el honorable Representante Luis Fernando Duque García:** Para plantear su inquietud en torno a la falta de mecanismos de control, coherentes o represivos para que la DIAN pueda cumplir cabalmente sus funciones, en especial las atinentes al control del contrabando. Igualmente plantea la preocupante situación que se presenta con los cambios de director de esta entidad, y presenta como ejemplo ilustrativo que durante la Dirección del doctor César Villegas se implementaron unos sistemas automáticos para el levante de mercancía con altos costos y posteriormente el doctor Zarama cambió las políticas. Le preocupa igualmente al honorable Representante, el crecimiento de la corrupción. De otra parte plantea dentro del debate el problema de los San Andresitos y la situación de ciertos sectores de la economía del país que se ven afectados por la actividad ilícita del contrabando. Para dar énfasis al problema plantea la preocupante situación del sector textilero. Igualmente expone su inquietud en torno al sistema cambiario y al dólar negro.

**En este estado del debate interviene el honorable Representante Góngora:** Para señalar que pese a las afirmaciones del doctor Ayala en el sentido de que la Aduana de hoy es más eficiente, el señor Ministro de Hacienda afirmó que hay que dividir, que hay que separar la aduana.

**Retoma el uso de la palabra el doctor Horacio Ayala Vela:** Y expresa que: "En realidad, honorable Representante, no sé si fue que no me supe expresar pero lo que yo pretendí decir es que la aduana de ahora es mejor que la de antes, no la DIAN, que son dos cosas bastante diferentes. Yo creo que la aduana de ahora y por eso hice la referencia a los guardas de aduana y a esos mecanismos anteriores y la de los aforadores y todo ese sistema que estaba montado. Esta aduana es mejor en la medida en que la otra era sumamente mala y estaba llena de una cantidad de vicios, a eso fue que me referí, pero no que la DIAN es mejor como una integridad que la aduana de antes. Porque definitivamente yo diría que la fusión ha sido benéfica en la parte aduanera, en la medida en que esa organización que tenía la Dirección de Impuestos Nacionales, de alguna manera, logró contagiar algo de la organización que tenía la aduana. Pero por otra parte no podemos ignorar que también esos vicios de la aduana han contagiado a lo que era la Dirección de Impuestos. Ahora lo que pretendo significar es que debido a los elevados niveles de corrupción y a los mecanismos tan obsoletos que tenía la aduana algo se ha logrado hasta ahora, pero que es indispensable entrar a especializar las áreas, porque no podemos parar y que la conclusión de esa espe-

cialización seguramente conducirá a una escisión. Porque no se justifica, si se llega a una especialización completa, las dos áreas, tener una cabeza que piense por las dos cuando hay una cantidad de aspectos que son disímiles. Entonces estoy totalmente de acuerdo con el Ministro y creo que manifesté aquí que si esa es la mejor alternativa estamos completamente dispuestos a seguirla, estamos dispuestos a trabajar pero sobre una base: es necesario trabajar para especializar, no debilitando sino fortaleciendo. Como es una entidad en marcha no podemos frenarla, entonces nuestra labor en este momento, aún con la mira de la escisión, debe ser fortalecer las dos áreas, porque tenemos que seguir trabajando con ambas necesariamente mientras se mantenga ese proceso. Ayer hubo una presentación en el Club Militar, en la cual los Ministros de Hacienda y de Defensa firmaron un convenio que es absolutamente necesario para el funcionamiento de esta entidad. Porque como nosotros pedimos la fuerza represiva, a raíz del nuevo esquema, los funcionarios necesitan apoyo para poder cumplir con su labor, y para mí es esencial porque yo creo que una de mis obligaciones fundamentales consiste en la seguridad de mis funcionarios. Yo no puedo mandar funcionarios inermes a unos sitios que tienen ciertos grados de peligro a hacer unas labores de cumplimiento de su deber sin la debida protección. Entonces es indispensable ese apoyo de las fuerzas armadas en esa actividad de lo que se llama el contrabando represivo, que es, me parece, la gran debilidad que tiene el sistema. Probablemente desde el punto de vista de lo que es el contrabando técnico se ha ganado mucho con estos nuevos esquemas de las compañías certificadoras de los usuarios permanentes y de la especialización de los intermediarios, pero en esa otra área del contrabando represivo definitivamente tenemos muchos problemas. Creo que es muy importante, y es algo que me he propuesto desde el primer día desde cuando fui nombrado incluso antes de mi posesión, que el país empiece a ser sincero y que todos nos pongamos de acuerdo en que si queremos moralizar o no las costumbres del país.

Porque es que si hay una persona o dos de buena fe que quieran hacer la labor pero toda la sociedad y el aparato económico están tratando de hacer fuerza, el mecanismo definitivamente no va a funcionar. El hecho que el Representante Duque mencionaba, que es *vos populi*, sobre la diferencia en la tasa del dólar agravando muchísimo el problema y le ha dado al tema unos contornos diferentes. Ya no es el hecho aislado de que se traen unas mercancías sin pagar el impuesto es que esa es una conclusión de otro negocio mayor que es ilícito. Por eso es necesario poner de acuerdo a la sociedad y por eso es necesario aglutinar fuerzas frente al fenómeno, porque uno es consecuencia del otro, sino combatimos uno pues obviamente no podemos solucionar el otro y en esto la sociedad también tiene que responder, porque es que se señala a la DIAN con el dedo, y como he venido diciendo a los medios de comunicación, se le señala muchas veces en un club al calor de un whisky de contrabando, eso tampoco es justo y tampoco es honesto.

Pregunto ¿por qué le dan licencias de funcionamiento a todos esos centros comerciales nuevos que se instalan para vender contrabando, ¿por qué les dan servicios públicos?, ¿por qué les dan la licencia de sanidad?, ¿por qué les mejoran las vías de comunicación, las vías de acceso para que la gente pueda llegar allá?, y una vez que están funcionando, ¿por qué el sistema financiero facilita la labor poniendo sucursales y cajeros automáticos?. Es que toda la sociedad parece que estuviera de acuerdo con ese fenómeno, lo quiere usufructuar, pero entonces los únicos que tenemos la obligación de reprimirlo y oponernos, somos nosotros,

eso tampoco puede solucionar el problema. todo el mundo tiene que ponerse de acuerdo, ponerse la mano en el corazón y decir queremos moralizar las costumbres del país, no se puede decir: "díganle al señor de la DIAN que moralice las costumbres del país", nosotros seguimos disfrutando de los beneficios del contrabando y es otra de las cosas que dije en algún momento. No estoy tratando de hacer frases célebres, es lo que sale de la formación que he tenido toda mi vida. Existe la costumbre, que no es honesta, de criticar en público los negocios que disfrutamos en privado. Entonces es muy cómodo ir a comprar el televisor mucho más barato y el trago de contrabando pero después del segundo whisky estar diciendo que la DIAN no funciona, que la DIAN no sirve y que la aduana es una porquería y que finalmente todas las cosas que oye uno de corrupción, que no hay un solo funcionario honesto, etc. Yo creo que el país tiene que, en algún momento, hacer un alto en el camino y volver a ruborizarse. era tan bonito cuando en este país a la gente algunas cosas las ruborizaban, es que ya nada lo ruboriza y esta generalización de las costumbres, de las costumbres de violar las normas, es una de las causantes precisamente de los problemas que estamos viviendo. Entonces yo también me propongo y les ruego, les pido, que me ayuden en esa labor. Llamemos a la sociedad a cuentas, digámosle que también tienen una participación, porque mientras toda la infraestructura está montada para que esos negocios proliferen y hay unas caravanas de vehículos llegando allá a disfrutar de ese beneficio, hay una sola entidad cuestionada a quien se le ésta llamando a cuentas por la existencia de ese negocio"

**Interviene el honorable Representante Jorge Góngora Arciniegas:** Para preguntar ¿qué programas tiene la DIAN para lograr esa culturización de la gente, para educar a los colombianos? Cuestiona sobre los beneficios que tendría la especialización y la separación.

**Para responder, retoma el uso de la palabra el doctor Horacio Ayala Vela:** Quien textualmente indica que: "hemos hablado que la imbricación de las entidades es uno de los causantes, una de las razones causantes de la dificultad.

Hemos hablado de la necesidad de la especialización porque las culturas son diferentes porque los funcionarios como ustedes mismos dicen, deben ser diferentes, deben tener una mentalidad distinta, porque una de estas áreas requiere una acción represiva muy importante mientras la otra no la requiere. Es que partamos de la base de que los elementos son completamente distintos. En un lado estamos trabajando con documentos, estamos manejando documentos, en la parte de impuesto los documentos son el elemento esencial, la materia prima que nutre a la DIAN, desde el punto de vista tributario son los documentos. En el otro, el elemento que nutre a la DIAN en la parte aduanera son bienes, son cosas, son inventarios. Sólo ese elemento ya nos esta mostrando la gran diferenciación. Entonces, lo que se supone es que si, por decir algo tenemos una estructura, un organigrama en la DIAN, donde hay funcionarios que tienen que dividirse las tareas porque en su respectiva área tienen que estar pensando en las dos o en las tres actividades es de suponer que si se especializan en una sola deben cumplir mejor su función; por ejemplo, tenemos una Subdirección Jurídica que está a cargo de una cabeza que al final tiene que tomar las decisiones de naturaleza cambiaría, tributaria y aduanera.

Probablemente sí colocamos en el área aduanera un especialista en derecho aduanero y en el área tributaria un especialista en derecho tributario y en el área cambiaría un especialista en derecho cambiario, vamos a ser mucho más eficientes que si tenemos en la

cabeza un especialista en todas las tres áreas, o en ninguna. Ese es un ejemplo de como la escisión de esa manera podría permitir que los funcionarios se dediquen a pensar con mayor énfasis, o casi digamos con exclusividad, en cada una de las áreas, en vez de tener que estar dividiendo su tiempo, sus ideas, y todo su esfuerzo en unas áreas disímiles. En eso creo que se puede obtener más ventaja.

**Solicita el uso de la palabra el honorable Representante Luis Fernando Duque García:**

Para resaltar en el debate que según su opinión hay un mecanismo fundamental para poder controlar la corrupción sin el cual todo esfuerzo que se haga es simplemente nulo.

Este es el sistema contable de registro, los sistemas de información. Afirma que "el país definitivamente en el sector público tiene cero contabilidad" e indica que no hay un plan único de cuentas, no hay uniformidad por ejemplo en cuanto a los métodos de registro y a los períodos contables. Si no hay registros, no hay soportes, entonces "no hay manera de hacerle un seguimiento a cada una de esas operaciones". Continúa su análisis explicando cómo según tiene entendido, "existe un retraso de siete años con relación a las cifras, digamos, de ingresos, no solamente la debilidad en sí del mismo soporte de información de los recaudos y de comparación de recaudos del período frente a los de períodos anteriores. Aún en cuanto contribuyente el sistema de información no está bien depurado y eso lo que hace es que se pierda tiempo y dinero. Sobre la figura de la preclusión el Estado este perdiendo año por año, año tras año, grandes cantidades de dinero. Me parece que la gran debilidad, que tiene que convertirse en una fortaleza más adelante en la medida en que usted le ponga el entusiasmo como de hecho nos lo ha manifestado, es precisamente mejorar fundamentalmente los sistemas de información y los registros contables, porque sin eso no tiene sentido ningún esfuerzo. Todo esfuerzo sería nulo en razón a que no hay ningún tipo de soporte. Para finalizar su intervención agradece la presencia del doctor Horacio Ayala Vela, en nombre de la Comisión y del doctor William Montes, quien lo acompañó en la citación y afirma que "nos declaramos satisfechos con sus respuestas, nos parece que para la Comisión ha sido enriquecedora en la medida en que hay temas, por ejemplo, que en el Congreso se salen un poquito por la especialidad.

Lo de la reforma tributaria ha sido un tema que aunque cada uno de nosotros ha querido tenerlo muy presente, cuestionarlo, no conocerlo profundamente, a veces no se tiene la posibilidad porque los primeros debates y obviamente, los más fundamentales que se dan en las comisiones conjuntas o comisiones individuales que son muy especializadas; por el mismo mecanismo del Congreso de tener casi que paralelo otros debates y otros temas de proyectos de ley hacen imposible que estemos. Pero aprovechemos porque creemos que ésta es una Comisión, que bajo el punto de vista de ser análogamente la revisoría fiscal de la Contraloría General de la República, donde tenemos que ver con todo ese tipo de sistemas era importante por lo menos a partir de la base de que sí se estaban mostrando unas cifras de cartera por falta de recaudos y que hay unos niveles en el control, dicho ya por la Contraloría, sobre la situación de evasión, nosotros nos hicéramos la gran pregunta de si se justificaba realmente una reforma tributaria o fortalecer más los mecanismos de contribución. Quedo satisfecho me parece que ha sido una oportunidad, por lo menos para cada uno de nosotros, para conocer y de allegar elementos de juicio que nos permitan más adelante enriquecer en la discusión del proyecto en las plenarias, de todas maneras mil gracias. Le agradecemos mucho su

presencia y será aquí siempre un invitado permanente doctor Ayala".

**Interviene el doctor Horacio Ayala Vela, Director de la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales:** Quiero agradecerles su gentileza y la oportunidad que me han dado para rendir a la Comisión estas informaciones a nombre del Gobierno.

**En este estado del debate interviene el doctor Marco Tulio Padilla:** Quien preside la sesión para aclarar que en la proposición inicial se citó al doctor Gilberto Buitrago, quien en ese momento estaba encargado de la DIAN, pero una vez aprobada la proposición se posesionó el doctor Horacio Ayala Vela, quien se encuentra respondiendo el respectivo cuestionario.

**Se concede el uso de la palabra al honorable Representante William Montes:** Quien manifiesta su interés en que se analicen en el curso del debate varios aspectos que se encuentran planteados en el cuestionario y que para él revisten gran importancia, concretamente el tema de los incentivos que tiene la reforma tributaria para los capitales extranjeros. Acota que según su opinión en la presentación del Plan de Desarrollo las cosas "fueron de pronto al revés porque el Gobierno debió presentar primero el proyecto de reforma tributaria que es con lo que va a financiar el Plan de Desarrollo, aquí se hizo al revés, porque se presentó el Plan de Desarrollo, se aprobó el Plan de Desarrollo, y ahora la sustentación de estos recursos apenas está el proyecto en el Congreso". Se pregunta: ¿Qué sucedería si el Congreso no aprueba la reforma tributaria?

El Gobierno tomará otras medidas, de alguna manera tendrá que buscar ese dinero. Pregunta concretamente el honorable Representante que teniendo en cuenta que gran parte del Plan de Desarrollo se va a financiar con la inversión del capital privado, y que este capital el que más interesa es proveniente del extranjero y sumado a esto la delicada situación de orden público del país, ¿si será atractivo para los inversionistas venir a Colombia? a invertir donde no hay una seguridad social, donde no existe un orden público aclimatado o tranquilo, que le permita a estos inversionistas venir a invertir en el país.

**Responde el doctor Horacio Ayala Vela:** Aduciendo que este tema tiene dos matices: "El puramente tributario y económico y el aspecto político y social y de seguridad y como es apenas natural en lo que concierne al Ministerio de Hacienda, nuestra preocupación básica es el tema económico y en este caso específico el tema tributario. Sin embargo, no podemos olvidar que en la medida en que estemos en condiciones de desarrollar un plan de beneficio social, en la medida en que estemos en condiciones de otorgarle a la mayoría de la población la posibilidad de acceder al cumplimiento de sus necesidades mínimas, el clima tiene que mejorar. No podríamos pensar que en este país solo a base de represiones es posible combatir los fenómenos de inseguridad que tenemos. En mi criterio se debe tener en cuenta que, a pesar de que algunos tratadistas no están de acuerdo con la idea, todavía la tributación es un mecanismo idóneo de redistribución del ingreso, especialmente en países en desarrollo. Entonces como mecanismo global, en la medida en que estemos en condiciones de eliminar diferencias, yo creo que el ambiente social tiene que mejorar. Ahora en lo que respecta al tema estrictamente tributario lo que este proyecto propone es eliminar unas discriminaciones en contra de los inversionistas extranjeros, porque actualmente la legislación tiene unas diferencias que no se justifican. De manera que, por ejemplo, el inversionista colombiano, que es uno de los temas que están en las respuestas, no está sujeto a la doble

tributación en la medida que sus dividendos no pagan impuestos en su cabeza, cuando ya pagaron en cabeza de la sociedad. En cambio el inversionista extranjero, en el actual esquema legislativo, tiene que pagar impuesto sobre los dividendos que reciben, aunque hallan pagado en cabeza de la sociedad al momento de vender sus acciones a la misma tarifa del 30%. Obviamente que eso es discriminatorio y eso desestimula la inversión. Lo mismo ocurre con el tema del impuesto a las remesas para las compañías petroleras, es un impuesto discriminatorio que no tiene ningún sentido.

Es decir ¿cuál es la razón cuando realmente la diferencia debe estar en materia de recursos naturales en las regalías? Ahí es donde se diferencian los dos mecanismos, porque la regalía es la que marca la pauta en relación con ese usufructo de la propiedad del país. La tributación debe ser igual para todos, la diferencia entre el recurso natural y el otro debe mediar a través de las regalías.

**Interviene nuevamente el honorable Representante William Montes Medina:** Para preguntar si esa tributación se da solamente para el sector de hidrocarburos.

**Para responder, retoma el uso de la palabra el doctor Horacio Ayala Vela:** Y señala que efectivamente es solamente para explotación de hidrocarburos, en cuanto al impuesto de remesas. Reitera el doctor William Montes Medina, si ninguna otra explotación tenía este impuesto.

Contesta el doctor Horacio Ayala Vela, "no estamos hablando del impuesto de remesas, es decir por el giro de utilidades al exterior. En este caso expresamente la Ley Sexta del 92 estableció unas tarifas diferenciales para lo que es explotación de hidrocarburos que es del 15% hasta el año 95 y del 12% a partir del 96. En cambio, para las demás actividades de inversión extranjera señaló que empezaban con el 12% y se reducen gradualmente, este año está en el 8% y a partir del año entrante sigue con el 7%. Hay discriminación ya el 7% no se reduce, éste sigue quieto.

Ahora eso está muy vinculado con lo que mencioné en mi intervención sobre la necesidad de marcar estas tarifas dentro de las internacionales buscando competitividad no solamente con nuestros vecinos sino permitiendo que los inversionistas puedan descontar el impuesto que pagan y de esa manera no se sientan afectados. Ahora no podemos ponerles una tarifa inferior si nosotros le damos una ventaja al inversionista extranjero poniéndolo a tributar menos que el colombiano, lo único que estaríamos haciendo es trasladándole recursos del fisco nacional a los fiscos extranjeros, lo cual es un error que no tiene ninguna justificación. Incluso en el manual de contratos sobre doble tributación de las Naciones Unidas está plasmado como un prerrequisito que el país en desarrollo no debe darle exención a la inversión extranjera, porque eso lo único que hace es trasladar recursos a otros fiscos. Entonces lo que está proponiendo el proyecto, sin consideración a los otros elementos que ya se salen del marco que maneja el Ministerio de Hacienda, es la nivelación de esa tributación, de manera que el inversionista extranjero, por el hecho de ser extranjero, no se sienta discriminado y que ese nivel de tarifa le permita descontar en su totalidad el crédito tributario en su país de origen".

**Toma la palabra el doctor William Montes Medina:** Quien afirma que: yo quería agradecer la presencia suya en esta Comisión porque realmente la intención de la Comisión Legal de Cuentas, como lo decía el doctor Luis Fernando, es la de buscar mecanismos y colaborar al Gobierno Nacional en cuanto a buscarle las soluciones que obviamente aquejan a

nuestro país. Para nadie es oculto que el contrabando es uno de los problemas que agobia en este momento a los gremios económicos, que agobian al país y que obviamente pueden generar, ojalá que eso no llegue a suceder, un caos social. Yo quería hacer, para finalizar, una recomendación especial doctor Ayala y es que esa política que ustedes piensan implementar y que piensan explicar a los colombianos muy gentilmente, con el Ministro de Hacienda y con usted a la cabeza, debían explicársela al Gobierno Nacional, porque, como decimos en la Costa, la justicia entra por casa. Yo soy de Bolívar, de Cartagena exactamente, tuvimos la oportunidad de escuchar casi que un escándalo nacional. A todos los presidentes colombianos les gusta la casa de huéspedes de Cartagena de Indias. Escuchábamos un escándalo nacional que nunca tuvo respuesta, nunca tuvo una conclusión por parte de la justicia, y fue el de que los funcionarios de la casa de huéspedes de Cartagena de Indias compraban el licor, ese del que usted habla, en los San Andresitos, muchas gracias”.

**Toma la palabra el señor Presidente de la sesión doctor Marco Tulio Padilla:** Para manifestar que se continúe con el Orden del Día. Solicita en este punto el uso de la palabra el honorable Representante Góngora Arciniegas, para presentar la siguiente proposición:

**Proposición**

Cítese al doctor Fabián Humberto Trujillo Arismendy, Coordinador de Auditoría Interna de la honorable Cámara de Representantes, para que en la sesión de la Comisión Legal de Cuentas del día 30 de mayo de 1995, absuelva el siguiente cuestionario:

1. Sírvase informar a la Comisión Legal de cuentas, qué contratos y de qué naturaleza ha suscrito la Cámara de Representantes en la presente legislatura.
2. En relación a la Contratación Administrativa. ¿A cuáles funcionarios de la Cámara de Representantes, compete su control?
3. ¿Cuál es la reglamentación legal y los procedimientos que deben adelantarse para suscribir contratos de suministros, en la Cámara de Representantes, y cuáles son los procedimientos que actualmente se llevan a cabo?
4. ¿Qué persona o personas tienen la capacidad jurídica para suscribir los contratos de servicios, en la Cámara de Representantes?
5. Sírvase presentar ante la Comisión Legal de cuentas una relación de los proveedores inscritos, que tienen la facultad para suscribir contratos con la Cámara de Representantes.
6. Explique ante esta Célula Congressional si durante la presente legislatura se han suscrito contratos de asesoría personal, y en caso afirmativo con qué criterios se suscribieron y con qué personas.

A Nuestra consideración,

*Jorge Góngora Arciniegas.*  
Representante a la Cámara

Se somete a consideración por parte de la Presidencia la proposición presentada por el honorable Representante Góngora Arciniegas y es aprobada por unanimidad.

Toma la palabra el doctor Marco Tulio Padilla Guzmán, quien agradece la asistencia del doctor Horacio Ayala Vela al seno de la Comisión y se declara satisfecho. Se levanta la sesión siendo las 14:00 y se cita para el próximo martes a las 11:00 horas.

El Presidente,

*Luis Fernando Duque García.*

El Vicepresidente,

*Marco Tulio Padilla Guzmán.*

La Secretaria General,

*María Doris Perdomo Quintero.*

La presente es fiel copia tomada del original que reposa en esta Comisión.

La Secretaria General,

*María Doris Perdomo Quintero*

Comisión Legal de Cuentas.

\* \* \*

**ACTA NUMERO 006**

Sesión del día 13 de junio de 1995

En Santafé de Bogotá, D.C., siendo las 12:00 horas del día 13 de junio de 1995, en el salón previsto para ello, se reunió la Comisión Legal de Cuentas de la honorable Cámara de Representantes, bajo la Presidencia del honorable Representante Luis Fernando Duque García, quien ordenó llamar a lista y contestaron los honorables Representantes:

Duque García Luis Fernando, Gaviria Zapata Guillermo, Lamboglia Mazzilli Giovanni, Montes Medina William y Pinillos Abozaglo Antonio José.

Dejaron de asistir con excusa justificada los honorables Representantes:

Camacho de Rangel Betty, Góngora Arciniegas Jorge, Padilla Guzmán Marco Tulio y Torres Murillo Edgar Eulises.

A continuación la Secretaría informó que existía quórum decisorio, y el señor Presidente ordenó que se leyera el Orden del Día, lo que en efecto se hizo así:

I

Llamada a lista y verificación del quórum.

II

Lectura, consideración y aprobación de las Actas números 003 del 3 de mayo de 1995 y 004 del 16 de mayo de 1995.

III

Lo que propongan los honorables Representantes.

IV

Develación placa conmemorativa, a cargo del señor Presidente de la Comisión, doctor Luis Fernando Duque García.

V

Coctel de clausura.

Una vez leído éste, el señor Presidente de la Comisión, doctor Luis Fernando Duque García, pregunta a los honorables Representantes si lo aprueban, a lo cual responden afirmativamente.

En desarrollo del segundo punto; lectura, consideración y aprobación de las Actas números 003 del 3 de mayo de 1995 y 004 del 16 de mayo de 1995, el señor

Presidente manifiesta que en razón a que las mencionadas actas fueron entregadas previamente a cada uno de los honorables Parlamentarios, se omite su lectura. Acto seguido las somete a consideración, siendo aprobadas por unanimidad.

A continuación la Secretaría General prosigue con el cuarto punto del Orden del Día, en razón a que no se presentaron proposiciones.

En este estado de la sesión toma la palabra el señor Presidente de la Comisión, doctor Luis Fernando Duque García, para hacer un recuento de las principales actividades desarrolladas por la Comisión Legal de Cuentas en el período legislativo que esta por concluir.

Así mismo, agradece el respaldo brindado por sus compañeros y en especial a los parlamentarios de la bancada conservadora, ya que gracias a ellos se pudieron realizar con éxito todos los programas y acciones adelantadas por la Comisión, destacando el fenecimiento de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro del año 1993, en el que se dejaron algunas observaciones relativas a la ejecución del presupuesto por parte de algunas entidades del Estado, con el fin de que sean tenidas en cuenta y se hagan los correctivos necesarios.

Luego de hacer énfasis en la eficiencia y eficacia de la Comisión en este último período, señala que es apenas equitativo que se deje una constancia de dicha labor, para lo cual invita a los honorables Representantes a develar una placa instalada en el salón de sesiones de esta Célula Congressional.

Finalmente, expresa sus agradecimientos el grupo de Asesores y funcionarios de la Comisión y en especial a la Secretaría General sin cuyo concurso no hubiese sido posible obtener los resultados que redundaran en beneficio de la Corporación.

Agotado el orden del día, el señor Presidente, invita a los honorables Representante y funcionarios a un cóctel de clausura, y levanta la sesión siendo las 12:30 horas.

El Presidente,

*Luis Fernando Duque García.*

La Secretaria General,

*María Doris Perdomo Quintero.*

La presente es fiel copia tomada del original que reposa en esta Comisión.

La Secretaria General,

*María Doris Perdomo Quintero*

Comisión Legal de Cuentas.

**CONTENIDO**

Gaceta número 252 - Miércoles 23 de agosto de 1995	
SENADO DE LA REPUBLICA	
	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 68 de 1995 Senado, "por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento".....	1
<b>CAMARA DE REPRESENTANTES</b>	
<b>COMISION LEGAL DE CUENTAS</b>	
Acta número 005 día 23 de mayo de 1995 .....	23
Acta número 006 del día 13 de junio de 1995. ....	32