

REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO V - Nº 187

Santa Fe de Bogotá, D. C., viernes 17 de mayo de 1996

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL 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 endeudamiento.

Doctor.

LUIS GUILLERMO VELEZ TRUJILLO

Presidente Comisión Tercera Constitucio-
nal Permanente

Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

Atendiendo la honrosa designación que usted nos hiciera, a continuación procedemos a rendir ponencia para primer debate al 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", presentado a consideración del Congreso de la República por el entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Guillermo Perry Rubio.

Para mayor claridad, la ponencia explicará, en el siguiente orden, los temas incluidos en el respectivo pliego de modificaciones: un análisis cuantitativo del endeudamiento territorial: la determinación de unos indicadores con sus niveles de regulación de la deuda; el impacto de dichos indicadores, y la necesidad de un período de transición que anteceda la plena vigencia de esta ley.

Introducción

Obligación de reglamentar el artículo 364 de la Constitución Política de Colombia

Desde enero de 1995, con ocasión de las discusiones que tuvieron lugar en el seno del Congreso de la República, sobre la necesidad de poner al día las normas relacionadas con el endeudamiento de las entidades territoriales, el Gobierno Nacional, consciente de la obligación de reglamentar el artículo 364 de la Constitución Política de Colombia, sometió a consideración del Congreso de la República el Proyecto de ley número 68 de 1995 Senado. De esta manera se pretendía corregir algunas deficiencias de la Ley 185 de 1995, la cual no hacía referencia al concepto de capacidad de pago señalado en el mencionado artículo de la Carta.

En efecto, la Ley 185 de 1995 no contestaba muchos interrogantes: ¿Cuál era el papel de una legislación en materia de endeudamiento en el actual proceso de descentralización que vive el país? ¿Cuál es el alcance del concepto de capacidad de pago citado en el artículo 364 de la Constitución? ¿Cuáles deberían ser los aportes de las distintas instancias de control al endeudamiento para enriquecer y fortalecer el proceso de toma de decisiones sobre la deuda?

El pliego de modificaciones que en la presente ponencia sometemos a consideración de la Comisión Tercera del Senado de la República, es el fruto de un intenso trabajo de concertación entre los distintos estamentos vinculados a las finanzas territoriales, proceso este que tuvo siempre como principio rector el de darle al país una legislación para el futuro y con vocación de permanencia, y no simplemente el de la solución a los problemas de naturaleza coyuntural.

Una de las innovaciones de la presente iniciativa, que se comparte y se refuerza en la

ponencia, consiste en acoger el principio del ahorro, impulsado por el Ministerio de Hacienda, como mecanismo objetivo de la existencia de capacidad de pago de las entidades territoriales: este principio del ahorro sustituye al ingreso como criterio esencial para determinar la capacidad de endeudamiento.

Uno de los resultados más importantes de este proceso de concertación es la definición de unos indicadores con mejores propiedades financieras que los inicialmente incluidos en el proyecto original.

Otros resultados importantes del referido proceso de concertación, que serán explicados en detalle más adelante, son los siguientes:

- La exclusión de los pasivos pensionales, del saldo total de la deuda de las entidades territoriales;

- El fortalecimiento de la descentralización, a través de controles al endeudamiento municipal que no requieren autorizaciones de las gobernaciones ni del Gobierno Nacional, cuando la deuda se sitúa a niveles elevados pero no "excesivos".

- La definición de un período de transición que permite a los municipios y departamentos con excesivo endeudamiento, generar más ahorro sin perder el acceso al mercado financiero.

- Por último, vale la pena resaltar que el presente proyecto se enmarca dentro de una estrategia global de apoyo a la descentralización, dentro de la cual se destacan iniciativas tales como la reforma tributaria territorial y la reforma a la Ley 60 de 1993, que distribuye recursos y competencias a las entidades territoriales.

1. Descripción cuantitativa del problema

Con el objetivo de determinar una buena aproximación empírica de la aplicación de los indicadores relacionados con endeudamiento territorial, se partió de una muestra de 551 municipios¹. La fuente de esta información fue la Unidad de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación y la Contraloría General de la República. Respecto a la información de saldo de la deuda para los municipios capitales y no capitales se recurrió a la Central de Riesgos de la Superintendencia Bancaria.

De la muestra inicial, 331 municipios contaron con información completa a nivel de ingresos y gastos, los 220 municipios restantes no reportaron información completa respecto de los intereses de la deuda. Sin embargo, los 331 restantes incluyen los municipios más grandes y en principio los más endeudados, considerando que dentro de la muestra se encuentran municipios como Cali, Medellín, Bogotá y Barranquilla que absorben el 44% del total del endeudamiento municipal², al igual que la gran mayoría de municipios de categorías primera, segunda y tercera los cuales son los más frecuentes usuarios del crédito para financiar sus programas de inversión, por lo tanto se puede decir que la muestra es representativa frente al total de los 1.053 municipios a nivel nacional.

1.1 Por qué se ha presentado este endeudamiento

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 servicios y en la planificación y ejecución de inversiones productivas, que habían estado en cabeza de entidades del orden nacional.

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 el volumen de préstamos a estas entidades. 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 de la deuda.

La evidencia muestra que el endeudamiento de los entes territoriales han venido dando importantes saltos a través del tiempo. El incremento real de la deuda tanto a nivel municipal como departamental, ha alcanzado tendencias que superan lo financiera y económicamente sostenible en el mediano plazo. De 1993 a 1994 el saldo de la deuda de los municipios se incrementó en un 95% (tabla 1^o). Este aumento, aunque más agudo en municipios que ha-

bían acumulado pocos empréstitos hasta el presente y que empezaron a emplear esta fuente de recursos, fue particularmente significativo en otros municipios con importantes volúmenes de deuda.

En los departamentos la experiencia ha sido la misma, aunque sus consecuencias económicas puedan ser más críticas debido a las pocas fuentes de ingresos de estos entes. Los saldos de la deuda se incrementaron en un 114%.

TABLA 1
Comportamiento del endeudamiento territorial
1993 - 1994

	Crecimiento Saldo Deuda 1993	Crecimiento Saldo Deuda 1994	Variacrecim Sald Deuda 1993 - 1994	VariacPorcentual 1993 - 1994
Municipios	304.672	593.546	288.874	94.81%
Departamentos	153.883	329.758	175.875	114.29%
PIB	43.898.166	56.721.460	12.823.294	29.21%
Municipios/PIB*	0.69%	1.05%		50.77%
Departamentos /PIB	0.35%	0.58%		65.85%

* El PIB de 1994 es dato preliminar
Fuente: Superintendencia Bancaria: Central de Riesgos.
Fuente PIB: Banco de Datos - DANE
Cálculos División Análisis DGCP.

El aumento de la deuda ha sido tan elevado que es difícil pensar que aunque los ingresos de los entes territoriales se hayan fortalecido a través de las transferencias y los mayores recaudos, éstos se hayan incrementado tanto como para mantener invariable la exposición financiera de los mismos. Es más, la evidencia sugiere, por el contrario, que partes cada vez más importantes de los ingresos de la mayoría de los municipios de Colombia se encuentran comprometidos en el pago del servicio de la deuda.

El presente proyecto de ley responde, en consecuencia, a diversos interrogantes tanto del honorable Congreso de la República, como del Gobierno Nacional, y de diversas instituciones encargadas de administrar el endeudamiento de las entidades territoriales.

Tal como quedó explicado en la introducción de la presente ponencia, el proyecto de ley ha reflejado un consenso entre las distintas entidades relacionadas con las finanzas territoriales, en el sentido de constatar la tendencia creciente del endeudamiento territorial que si bien es potencialmente grande hacia el futuro, en el momento no ha generado las consecuencias desestabilizadoras que se presentarían de continuar en marcha esta dinámica.

El Proyecto de ley 68 de 1995 Senado innova frente a todas las anteriores iniciativas en su género al partir de un análisis detallado de los municipios en su condición actual y al inspirarse directamente en el precepto constitucional de existencia de capacidad de pago, condición sine qua non del endeudamiento de las entidades públicas.

2. Los indicadores

2.1 Por qué el indicador actual (30% del ingreso corriente es defectuoso)

Cabe preguntarse qué tan bien dotado está el país en materia de legislación para hacer frente

a las tendencias y niveles de endeudamiento acumulados en la actualidad. Existe hoy unanimidad referente a que la medida de capacidad de pago actualmente definida como el 30% de la relación servicio de la deuda/ingreso corriente incluidas las transferencias, es inferior conceptualmente a los alcances del artículo 364 de la Constitución y deja una serie de vacíos en materia de endeudamiento.

Hay hoy numerosos casos de municipios y departamentos que no exceden la capacidad legal de pago pero sí su capacidad real. Estos son los municipios y departamentos que tienen ahorro corriente negativo y deben financiar su déficit con más endeudamiento, situación que es la más explosiva de todas. Otras entidades generan gastos de funcionamiento tan grandes que dejan poco dinero para el servicio de la deuda y la inversión, comprometiendo así los planes y programas de gobierno de administraciones sucesivas. Para muchos municipios cubrir la capacidad de endeudamiento significa sacrificar los planes de inversión tanto propios como futuros, ya que rara vez un municipio repudia efectivamente las acreencias.

Una segunda crítica a la legislación actual es que si el servicio de la deuda de algún municipio o departamento llega a exceder el límite de endeudamiento actual, no existen mecanismos explícitos a desarrollar por parte de municipios o departamentos con el fin de reconquistar la capacidad de pago.

¹ Los estudios y análisis fueron realizados en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Dirección General de Crédito Público, Dirección de Apoyo Fiscal y Viceministerio Técnico).

² Informe del Endeudamiento del Sector Público con el sector Financiero Nacional Superintendencia Bancaria. Santa Fe de Bogotá D. C., 1995.

Lo anterior es el resultado de que la Ley 185 de 1995, que es la legislación actualmente vigente en la materia, tiene dos problemas fundamentales: no examina el significado financiero y económico de capacidad de pago y en segundo lugar, no prevé mecanismos que en el marco de la descentralización propicien un diálogo activo entre los municipios, los departamentos y otras instancias del orden nacional sobre los temas que atañen al endeudamiento.

2.2 Ventajas de los indicadores propuestos e indicadores alternativos

A este respecto, los diferentes equipos que meditaron sobre el significado del artículo 364 de la Constitución llegaron a una conclusión, por lo demás universalmente aceptada: la capacidad de pago está directamente relacionada con el ahorro operativo de una entidad y no necesariamente con el ingreso. La razón es que existen gastos fijos, que dependiendo de los niveles de ingreso pueden dejar poco remanente para honrar cumplidamente el servicio de la deuda.

El ahorro también debe alcanzar para realizar en cualquier momento una cantidad mínima de inversiones, en especial cuando las actuales tasas de crecimiento que experimenta el país requieren del mantenimiento de los niveles históricos de inversión pública que han sido del 15% desde 1952³.

Es entonces una proporción de mínimo el 15% del ahorro operacional, que debe conservarse en cualquier momento para cualquiera entidad territorial, el criterio que guía la fijación de un cupo límite de endeudamiento, de acuerdo con el artículo 364 de la Constitución.

Una consideración política suplementaria también indica la necesidad de preservar un remanente del ahorro para inversiones y no sólo para el servicio de la deuda, debido a que el horizonte temporal del endeudamiento puede ser superior a la duración de cada administración y es importante garantizar en cualquier momento del tiempo, que futuras administraciones podrán contar con un mínimo de ahorro para llevar a cabo sus propios programas de gobierno.

Diversos indicadores basados en el ahorro fueron estudiados. Entre los que más se analizaron, pero fueron descartados fueron índices basados en proyecciones sobre el ahorro como el valor presente neto⁴, ya que estas medidas están profundamente influidas por supuestos subjetivos como la tasa futura de interés o los ingresos futuros, sobre los cuales existe incertidumbre.

Por esto los indicadores seleccionados superan las dificultades operativas presentes en las proyecciones y dan señales adecuadas sobre el estado del endeudamiento. El proyecto de ley fue diseñado sobre la base de que existen manifestaciones de solvencia y liquidez financiera medibles en el presente. Estas manifestaciones permiten por sí solas la presunción,

más allá de cualquier duda razonable, de que existe capacidad de pago y por lo tanto son aptas como indicadores de una ley por su precisión, claridad y facilidad de cálculo y control. A partir de éstas se establecen instancias donde la facultad para adquirir deuda, queda supeditada a exámenes donde se debe demostrar la sostenibilidad de esta deuda, partiendo del estudio detallado de las finanzas del municipio o gobernación en cuestión.

Los indicadores propuestos en el proyecto original fueron la relación servicio de la deuda/ahorro operacional y la relación saldo de la deuda/ahorro operacional. Estos resultaron favorecidos frente a medidas como el valor presente neto del flujo de los intereses/flujo del ahorro operacional, al menos para permitir un nivel de endeudamiento más autónomo y como reflejo de solvencia y sostenibilidad de la deuda.

Estos dos indicadores son efectivamente medidas de capacidad de pago. El primero, asociado con el servicio de la deuda, es una medida de solvencia. Con éste se mide la capacidad de una entidad territorial de dar respuesta cumplidamente, en un momento del tiempo al servicio de la deuda. No obstante, si esta fuera la única medida, no habría forma de observar la exposición del municipio a eventos en los cuales ocurre una gran concentración de amortizaciones en un tiempo específico. Por esta razón, fue necesario incorporar otro indicador de endeudamiento basado en el saldo como medida de sostenibilidad de la deuda en el tiempo.

No obstante, desde su presentación, el proyecto de ley ha sido estudiado y debatido en diversos foros y por distintos grupos. Aunque ha habido una acogida general al emplear el criterio del ahorro operacional para medir la capacidad de pago, se han propuesto otros indicadores. Estos son: la relación intereses/ahorro operacional para reemplazar al indicador de solvencia propuesto, y la relación saldo/ingresos en lugar del índice de sostenibilidad del proyecto de ley.

Las ventajas del primer indicador frente al que registra el servicio de la deuda/ahorro operacional es en primera medida conceptual. Una entidad como un municipio que tiene vida infinita y permanente acceso al mercado financiero, generalmente realiza una rotación de una parte importante de sus préstamos. En este sentido, la capacidad de pago de una entidad de esta clase es función de que su ahorro pueda financiar lo que no es susceptible de ser rotado: los intereses. Son en efecto los intereses y el crecimiento de los mismos los que no pueden exceder el crecimiento del ahorro para que el endeudamiento sea sostenible.

En este sentido, el indicador servicio de la deuda/ahorro asume implícitamente que de alguna forma existe el riesgo de no acceso al mercado financiero, y por tal razón puede castigar injustamente a las entidades territoriales.

Adicionalmente, este índice puede penalizar también a aquellas entidades que en un momento del tiempo están amortizando una alta proporción de su deuda, recuperando de nuevo su capacidad de pago. Esto puede significar una discriminación contra quien en efecto está pagando su deuda en forma puntual, sin recurrir a refinanciaciones.

La segunda objeción al indicador es que tratándose de un medida estática en el tiempo, incorporar las amortizaciones podía introducir señales erróneas sobre la capacidad de pago. En primer lugar, como las amortizaciones no poseen una distribución uniforme en el tiempo, un índice que incorpora el servicio de la deuda como uno de sus parámetros necesariamente incita a negociar amortizaciones de los créditos por fuera de los tiempos en que se debe demostrar la capacidad de pago. Esto conduce al desarrollo de productos financieros que, a tiempo que disminuyen las amortizaciones en un período, por ejemplo como el que corresponde a un período de alcalde, las concentra para las administraciones siguientes. En segundo lugar, el servicio de la deuda/ahorro operacional visto como límite al endeudamiento, puede estar limitando esta capacidad a un municipio que efectivamente está amortizando puntualmente su deuda, es decir que efectivamente está reduciendo su endeudamiento.

Un indicador basado en los intereses solamente, en forma automática elimina este incentivo puesto que los intereses están directamente vinculados al saldo de la deuda cualquiera que sea la vida promedio de los créditos.

La relación servicio de la deuda/ahorro operacional se deberá seguir empleando en aquellas instancias donde se lleven a cabo exámenes más rigurosos sobre el endeudamiento que empleen proyecciones sobre el impacto del servicio de la deuda en las finanzas territoriales ya que para este tipo de análisis este indicador posee mejores propiedades que el que sólo se basa sobre los intereses. En estas proyecciones se podrán incorporar, en forma más realista, las amortizaciones no sólo de la vigencia actual sino de las futuras.

Con relación al indicador saldo de la deuda/ahorro operacional, que es una medida de sostenibilidad, la crítica provino del hecho que el ahorro operacional es menos estable que los ingresos. Esto causa que la lectura del indicador

³ Pruebas econométricas realizadas por la Dirección General de Crédito Público (División de Análisis) han demostrado que la relación promedio entre el ahorro y la inversión en las entidades territoriales es del 17%.

⁴ No obstante, la ley reconoce que existen instancias donde diversas proyecciones financieras pueden ser discutidas y evaluadas conjuntamente con municipios y departamentos. Por lo tanto, en estas instancias donde se puede hacer un compromiso para generar capacidad de pago en el futuro, se pueden emplear otros indicadores de los que permiten el endeudamiento en forma completamente autónoma.

en el tiempo sea volátil. En efecto, no es esta la filosofía de un indicador de sostenibilidad, el cual tiene por objeto dar información sobre el nivel de endeudamiento mostrando si éste es reducido, moderado o elevado y posiblemente peligroso para la capacidad de pago.

El índice de saldo de la deuda/ingresos es aceptado internacionalmente como la medida de sostenibilidad de la deuda. Este brinda una información que combinada con la vida promedio de los créditos y la tasa de interés, permite deducir el número de años que tarda una entidad para pagar su deuda y su costo, relativo con los ingresos. Adicionalmente, el índice no está expuesto a las volatilidades coyunturales del ahorro, que no son del caso medir.

Una forma de mejorar el desempeño de la deuda de un municipio frente a este indicador, es modificar el perfil del endeudamiento actuando sobre la duración del portafolio y disminuyendo los riesgos de solvencia asociados con excesivas concentraciones de las amortizaciones en un período de tiempo y con altas tasas de interés. Si se adoptan estas medidas la relación saldo de la deuda/ingresos corrientes, que es fundamentalmente una medida de sostenibilidad, no debería ser restrictiva en términos prácticos. La flexibilidad en el indicador es mayor, dado que su objetivo es capturar los extremos de endeudamiento que generan ampliación en la brecha de sostenibilidad y solvencia en los entes territoriales.

Es posible asegurar entonces que las fórmulas propuestas en la presente ponencia son sin duda las más apropiadas. Son generales y no hacen ningún tipo de discriminación de categoría de municipios o según el riesgo financiero, sino que se ciñen únicamente al principio constitucional de qué es capacidad de pago. Estos indicadores no reemplazan las proyecciones y estudios más detallados financieramente de las entidades territoriales. Sin embargo, sí aseguran de una forma precisa y verificable los eventos en que el proceso de contratación de deuda puede comenzar a poner en peligro esta capacidad. Es en este momento cuando las entidades reguladoras incorporan diversas razones financieras y proyecciones.

2.3 Los "semáforos"

El proyecto de ley ha sido siempre concebido para reconocer tres instancias y controlarlas a la manera de un semáforo: una moderada, otra intermedia y una última de crítico endeudamiento. En el pliego de modificaciones el indicador intereses/ahorro operacional, que es un indicador de solvencia, regula la deuda en estas tres etapas. El segundo indicador saldo de la deuda/ingresos sólo opera en el nivel rojo, es decir, existe un nivel de saldo de la deuda/ingresos a partir del cual se pone en peligro la sostenibilidad de la deuda.

Como se mencionó anteriormente, el saldo de la deuda/ingresos es un indicador de sostenibilidad y no de liquidez. Su objeto es

controlar, con base en un estudio de las condiciones crediticias habituales en Colombia, que no se acumule un volumen de endeudamiento cuyos cambios imprevistos en sus condiciones perjudique la solidez financiera de largo plazo de una entidad territorial. Por lo tanto, no es este un indicador que deba controlar el endeudamiento en todas las instancias, sino marcar la línea divisoria entre una deuda claramente sostenible de una en general insostenible.

Una última modificación que proponemos al proyecto original, es la incorporación de un mecanismo automático que rige la instancia en endeudamiento moderado, o zona amarilla. Según esta modificación, la ley no exigiría necesariamente en la instancia amarilla el paso por una autorización de endeudamiento. Cuando la deuda neta de la vigencia no se incrementa a un nivel superior al índice de inflación, se pueden contratar nuevos empréstitos sin permisos del nivel departamental o nacional. Así se refuerza aún más el espíritu descentralista de la norma y se evitan innecesarios obstáculos a operaciones financieras sanas y sostenibles.

En síntesis, son tres las modificaciones que los ponentes se permiten proponer al proyecto de ley: un cambio en los indicadores por otros con mejores propiedades financieras y estadísticas, el empleo del indicador saldo/ingresos para poner límite sólo a los volúmenes extremos de endeudamiento y la incorporación de un mecanismo automático en el nivel amarillo que evita, a partir de cierto nivel de deuda, incrementos excesivos e insostenibles de la misma.

2.4 Determinación de los niveles de endeudamiento de acuerdo con los nuevos indicadores

Para reflejar algunas de las situaciones que se han evidenciado dentro de los municipios y departamentos colombianos, se ha implementado un análisis de test de solvencia y un análisis de diagramas de frecuencia que acompañados con el estudio de algunos casos mostrarán la importancia de la implementación de mayores controles al exceso en el endeudamiento territorial.

Con el fin de medir en qué nivel se deben situar los nuevos indicadores fue necesario analizar qué nivel de deuda pueden los municipios de Colombia sostener, dadas su estructura de ingresos y los costos normales de un crédito para el sector territorial. Esta prueba consiste en medir el impacto del servicio de la deuda sobre el "empleo del ahorro". El empleo del ahorro es la suma entre el servicio de la deuda más la inversión, dividido por el ahorro operacional⁵.

Este test tiene por objeto determinar los máximos niveles de endeudamiento consistentes con las actuales estructuras de financiamiento y de ahorro de los municipios. Para tal efecto se tomaron los promedios de ingreso y ahorro de los 331 municipios de acuerdo con su categoría. De esta forma el empleo del ahorro conjuga tres elementos: los intereses, las amortizaciones y el monto mínimo de las inversiones.

Este test toma los ingresos y el ahorro promedio en 1994 de los municipios por categorías, y los proyecta empleando las elasticidades ingreso/PIB y ahorro/PIB calculadas por el DNP. La vida promedio de los créditos se asumió en cinco años con tasas de interés promedio del DTF+6.5%.

Los resultados obtenidos indican que el 40% de la relación intereses/ahorro operacional, permite un servicio de la deuda sostenible en todas las categorías sin atentar contra el cumplimiento de los niveles mínimos de inversión. El empleo del ahorro de todos los municipios tipo es en este caso cercano al 85% en todas las categorías. Es decir, sin duda alguna, este nivel de pago de intereses significa solvencia. Por lo tanto, una deuda que genera una relación intereses/ahorro por debajo del 40%, puede ser adquirida directamente y sin autorizaciones de endeudamiento.

Con respecto a la sostenibilidad de la deuda, lo importante es evaluar qué nivel de endeudamiento satura por completo la capacidad de pago de la entidad territorial, al fin y al cabo este indicador se aplica únicamente en la instancia roja.

Los resultados que se encontraron indican que cuando el saldo de la deuda supera el 80% de los ingresos corrientes, los municipios pierden su capacidad de inversión pues todo su ahorro lo gastan en el servicio de la deuda. Este nivel de endeudamiento, en cualquier caso, excede el límite fijado por la Ley 185 de 1995. Saldos de la deuda como los mencionados no afectan la capacidad de pago de los municipios de la categoría especial. Lo contrario ocurre con las entidades territoriales en el resto de categorías, las cuales tendrían problemas de solvencia. Este problema es de todas formas corregido por el indicador de solvencia, que para la categoría roja estaría en el 60%, impidiendo que municipios y departamentos con escaso ahorro lleguen a acumular deuda en forma peligrosa.

Con base en estos análisis los siguientes son los niveles de deuda:

Niveles de deuda permitidos	
Semáforo Verde	Intereses/ahorro operacional hasta el 40%
Semáforo Amarillo	Intereses/ahorro operacional entre el 40% y hasta el 60%
Semáforo Rojo	Intereses/ahorro operacional mayor al 60%
	Saldo de la deuda/ingresos corrientes superior al 80%

⁵ Ver anexo test de solvencia.

Con estos grados de endeudamiento se garantiza una capacidad de inversión con las demandas surgidas a partir de la descentralización. Adicionalmente el comportamiento esperado de la inversión bajo los nuevos parámetros es más estable que bajo los escenarios de la legislación actual, ya que garantiza que en ningún momento del tiempo el servicio de la deuda supere la capacidad de pago, haciendo que la inversión fluctúe menos en el tiempo.

Distribución de municipios de acuerdo al indicador interés/ahorro operacional

Categoría	Número	Acumulado	Part. % Acum
Sin ahorro	100	331	100%
mayor al 100%	34	231	70%
Hasta el 100%	6	197	60%
Hasta 90%	2	191	58%
Hasta 80%	6	189	57%
Hasta el 70%	8	183	55%
Hasta el 60%	6	175	53%
Hasta el 50%	7	169	51%
Hasta el 45%	8	162	49%
Hasta el 40%	7	154	47%
Hasta el 35%	147	147	44%

En semáforo en verde se encuentran 154 municipios, es decir el 47% de la muestra. En amarillo se ubican 21 municipios, es decir el 6% de la muestra, y en semáforo en rojo se concentran 156 municipios, representando el 47% de la muestra. De los 156 municipios según esta muestra, 100 municipios tendrían, de todas maneras, limitada su capacidad de adquirir nuevos empréstitos ya que su ahorro operacional es negativo. Reconocer que la solvencia financiera de una entidad se encuentra en algún nivel por debajo del 100% de la relación interés/ahorro implica restricciones al endeudamiento al 40% de la muestra. Esta situación refleja simplemente el precario nivel de ahorro actual de las entidades territoriales⁶ (para una relación de los municipios y su situación en el esquema de semáforos ver anexo).

La mayoría de los municipios con una relación interés/ahorro del 90% o superior pertenecen a las categorías quinta y sexta. Su característica es el bajo nivel de desarrollo, lo que incide sobre la capacidad de generación propia de recursos y a presentar deficiencias administrativas que los llevan a registrar bajos niveles de desarrollo.

De acuerdo con indicador saldo de la deuda a ingresos corrientes, se obtuvieron los siguientes resultados en términos de diagrama de frecuencia y cuadro resumen.

2.5 Impacto de los semáforos

Es necesario estudiar ahora cuál es la distribución de los municipios en consideración con las restricciones a su endeudamiento según los niveles de intereses a ahorro operacional y saldo a ingresos corrientes del proyecto de ley. Para determinar el impacto de los posibles niveles, se consideró una muestra de 331 municipios.

Distribución de municipios de acuerdo al indicador saldo/ingresos corrientes

Clase	Frecuencia	Acumulado	Part % Acumulado
100% y Mayor	58	331	100%
Hasta 80%	11	273	83%
Hasta 70%	18	262	79%
Hasta 60%	22	244	74%
Hasta 50%	32	222	67%
Hasta 40%	190	190	57%

Con el indicador saldo/ingresos propuesto 273 municipios, el 83% de la muestra poseen un nivel de endeudamiento sostenible y por lo tanto no requieren, bajo este criterio, autorización alguna por parte del Gobierno Nacional. Estos resultados sugieren que el impacto actual del citado índice es reducido.

3. Vigencia de la ley

3.1 Minimización del impacto

Ahora bien, dada la difícil situación financiera por la que atraviesan algunos municipios colombianos, es evidente que el paso del régimen de endeudamiento establecido por la Ley 185 de 1995 al propuesto en el presente proyecto de ley, puede afectar a las entidades territoriales que no tienen ahorro operacional. Algunos municipios y departamentos que hoy ostentan capacidad de endeudamiento pueden

quedar automáticamente desprovistos de ésta, una vez la ley sea sancionada.

Por lo tanto, aunque existen ventajas en la nueva ley en materia de redefinición de la capacidad de pago, de precisión de las instancias de control y de sus consideraciones en los ámbitos micro y macro económicos, es necesario reconocer que deba haber un período de transición a la nueva ley con el fin de que su aplicación no genere innecesarios traumatismos. Minimizar estos traumatismos debe implicar, necesariamente no modificar abruptamente las normas sobre endeudamiento en momentos en que los alcaldes están en la mitad de la ejecución de sus planes de desarrollo, y que perder el acceso al mercado de financiamiento acarrearía demoras en la ejecución de la obras establecidas en estos planes.

3.2 Período de transición

Por esta razón se ha diseñado un período de ajuste para los municipios y departamentos. Este permitirá un espacio a aquellos que tienen problemas de ahorro para comenzar a desarrollar su capacidad de pago. Esta transición afectaría solamente a las entidades que con la nueva ley se encontrarían en semáforo en rojo, ya sea porque no tienen ahorro o porque su deuda supera los índices en la instancia roja.

Para ellos se ha diseñado un ajuste de dos años. Durante el primero su endeudamiento neto podría incrementarse en un 60% de la variación del Índice de Precios al Consumidor de ese año. En el siguiente, su deuda neta podrá aumentar sólo hasta por el equivalente al 40% de la variación del IPC. Si fueren a sobrepasar estos crecimientos, las entidades deberán solicitar autorizaciones de deuda al Gobierno Nacional.

Si la entidad territorial, durante la transición genera índices de endeudamiento que la coloquen en semáforo verde o amarillo, serán las condiciones establecidas en la ley y no las del período de ajuste las que se le aplicarán. Al tercer año, regirá plenamente la ley.

Para las entidades cuya deuda las sitúa en los niveles verde o amarillo, la nueva ley regirá desde su publicación en el diario oficial. Para estas entidades el cambio no sería traumático, ya que los niveles de intereses/ahorro operacional exigidos son similares al cociente servicio de la deuda/ingresos de la ley 185 de 1995. Es decir, que la nueva ley no está exigiendo una disminución neta de la deuda, sino que ésta se base sobre criterios más seguros y que estimulen la solidez financiera y modernización administrativa de los entes territoriales.

3.3 El caso de Santa Marta

Tomando el ejemplo de Santa Marta, en los últimos años esta ciudad ha incrementado el saldo de la deuda contratada, posiblemente

⁶ Por esta razón el proyecto de ley ha ideado un período de transición de dos años que permite a las entidades adoptar medidas para incrementar su nivel de ahorro o reducir su endeudamiento.

debido a la insuficiencia en la generación interna de recursos y a su vez a la contratación reiterada de créditos para cubrir sus necesidades financieras. Esto la ha colocado en una situación en la cual, de aplicarse los indicadores de la nueva ley, no podría contratar nuevos empréstitos sin una autorización del Gobierno Nacional.

Si el endeudamiento de esta ciudad no tuviera algún ajuste, su déficit podría llegar a \$13.022 millones, aunque su deuda disminuiría en términos absolutos.

Por el contrario, si Santa Marta asumiera sus planes de inversión, de acuerdo con el período de transición propuesto por la ley su situación financiera sería más favorable. El

municipio acumularía un déficit de \$3.308 millones en el año 2000, y mantendría su capacidad de endeudamiento plena con relaciones intereses/ahorro operacional del 38% y saldo de la deuda/ingresos corrientes del 69%, aunque con un saldo de deuda mayor: \$23.494 millones suficientes para realizar sus planes de inversión.

Información financiera del municipio de Santa Marta 1994-2000

Años	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ahorro Operacional	2.070	4.966	5.358	7.642	6.887	7.916	9.179
Escenario con transición							
Saldo	15.689	20.401	22.482	23.494	23.494	23.494	23.494
Intereses		4.386	5.744	5.415	3.088	2.179	3.494
Déficit			(810)	(3.826)	3.289	(1.533)	(3.308)
Intereses/ahorro	110%	88%	107%	71%	(45%)	28%	38%
Saldo/ingresos	148%	130%	120%	108%	95%	84%	69%
Escenario sin transición							
Saldo	15.292	16.877	20.892	17.364	13.322	8.809	5.210
Intereses	2.214	3.628	5.338	4.002	1.751	817	775
Déficit	(397)	(3.604)	3.201	11.396	(11.181)	11.374	13.022
Intereses/ahorro	107%	73%	100%	52%	25%	10%	8%
Saldo/ingresos	144%	107%	111%	80%	54%	31%	15%

La entidad territorial que atraviese por una situación similar a la planteada en este escenario caería en un círculo vicioso de contratación crediticia, que causaría serios traumatismos financieros a la entidad territorial y conforme a los nuevos indicadores siempre se colocaría en situaciones de insostenibilidad, cerrando así las posibilidades de acceso futuro a los recursos del crédito.

5. Conclusiones

5.1 Respaldo al nuevo indicador

El proyecto de ley, con las modificaciones a él introducidas, y que se han explicado extensamente, contiene un sin número de ventajas:

1. Hace posible un endeudamiento bastante holgado para los municipios que tienen ahorro operacional, ya que permite el empleo de una parte importante del ahorro, el 40%, en el pago de los intereses.

2. Incrementa la autonomía para el endeudamiento ya que incorpora un mecanismo automático (el semáforo amarillo); donde el saldo real de la deuda se puede mantener sin recurrir a autorizaciones de endeudamiento. Adicionalmente se incorpora una instancia de control intermedia: las Gobernaciones, estimulando su influencia en materia de planeación económica a nivel regional y el fortalecimiento de las oficinas de planeación departamentales.

3. Emplea indicadores que reflejan mejor la capacidad de pago ya que observan el ahorro de la entidad. Adicionalmente, los indicadores son fácilmente calculables pues la información es la misma que los municipios deben suministrar a la Contaduría General de la Nación.

4. Es un elemento de una estrategia global de fortalecimiento de la descentralización ya que paralelamente, el Gobierno prepara diversas medidas entre las que se cuentan los proyectos de ley para reformar los impuestos territoriales y la modificación a la Ley 60. Estos proyectos, que aún se encuentran en su etapa de preparación, contribuirían al fortalecimiento de los fiscos locales. Un apoyo adicional se recibirá a través de líneas de crédito para reformas administrativas de entidades territoriales y otros programas para el fortalecimiento de la gestión local.

En síntesis, la descentralización ha generado un proceso de fortalecimiento de las entidades territoriales frente al manejo autónomo de sus competencias y su activa participación dentro de las perspectivas de crecimiento y desarrollo en el mediano y largo plazo. De esta manera es posible detener el peligro que un creciente endeudamiento causaría frente a la estabilidad financiera en las entidades territoriales, promoviendo una implementación de prácticas de adquisición de créditos razonable en concordancia con la capacidad de pago de los entes territoriales, y sus posibilidades a futuro frente a las actividades comerciales en la evaluación de los riesgos, libre elección de las fuentes de financiamiento alternas y la facilidad de implementación de mecanismos de control que permitan diferenciar las etapas del endeudamiento en consideración con el sistema de semáforos implementado en el proyecto de ley.

La presente propuesta refleja el realismo financiero necesario frente al proceso de des-

centralización en todo lo que atañe al endeudamiento, promueve una cultura del ahorro sana para las entidades territoriales, incentiva a los gestores públicos a asumir la administración pública en un rol de alta gerencia, dando libertad pero con responsabilidad. En este sentido el proyecto de ley es un llamado a las entidades territoriales para que se fortalezcan financieramente en el presente, evitando que posterguen su responsabilidad bajo los auspicios de más endeudamiento. De ahí que mucho del énfasis del proyecto de ley se concentre en la discusión de diversas instancias sobre la solidez económica y un financiamiento sostenible que respalde el endeudamiento.

El carácter de esta ley no es reprimir el endeudamiento en las entidades territoriales. Por el contrario, es evitar problemas a futuro, donde por medio de estructuras financieras sanas se alcancen niveles de endeudamiento sostenibles tales que no comprometan la estabilidad de estas entidades.

Para efectos de reestructuración y saneamiento financiero, el Gobierno Nacional estableció como período de transición dos años, para aquellas entidades que con esta ley superen los límites de endeudamiento. Durante el primer año, a partir de la entrada en vigencia de esta ley, su deuda neta no podrá incrementarse por encima del 60% del Índice de Precios al Consumidor (IPC) para la respectiva vigencia. Para el segundo año, su deuda neta no podrá aumentar el equivalente al 40% del IPC. Si fueren a sobrepasar estos crecimientos las entidades deberán solicitar autorizaciones de endeudamiento al Gobierno Nacional.

Podemos concluir con base en la exposición anterior, que la organización y el funcionamiento de los entes territoriales podrá desarrollarse dentro del marco de la descentralización de manera más eficiente y responsable si existe un mecanismo claro y objetivo que evidencie su situación financiera, en especial la del endeudamiento, en forma veraz y oportuna que permita establecer controles evitando excesos. Así, las entidades territoriales no tendrán a futuro problemas de sobre endeudamiento, iliquidez, insolvencia, insostenibilidad, baja gestión y poco dominio frente a la administración pública y el manejo de sus recursos.

Articulado del Proyecto

A continuación se sintetizan los rasgos fundamentales del articulado contenido en el pliego de modificaciones: El primer artículo define la capacidad de pago citada en el artículo 364 de la Carta Fundamental. La capacidad de pago es la cantidad mínima de ahorro operacional necesaria para efectuar cumplidamente el pago de la deuda dejando un remanente para inversiones. Esta definición da la base normativa para todos los estudios de capacidad de pago, al tener en cuenta los ingresos ordinarios, las transferencias, las regalías y compensaciones a los cuales se restan los gastos de funcionamiento. A partir de este artículo, toda certificación legal de capacidad de pago de las entidades territoriales deberá basarse en el ahorro de una entidad.

La ventaja, además de ser financiera y teóricamente una medida más apropiada, es estimular a las entidades territoriales a revisar no sólo el incremento de los ingresos sino también las posibles disminuciones de gastos, logrando una mejor gestión administrativa. Este artículo se traduce expresamente en una de las condiciones para que prospere el proceso de descentralización: el fortalecimiento de las finanzas y de la administración a nivel local.

El artículo segundo establece el límite para el endeudamiento totalmente autónomo, sobre la presunción que cuando una entidad muestra una relación intereses/ahorro operacional del 40% ésta posee, necesariamente, capacidad de pago. No sólo su nivel de endeudamiento es aceptable para cualquier criterio y escrutinio sino que resiste cualquiera fluctuación en las condiciones crediticias de los empréstitos. Por lo tanto, sobre la presunción de esta capacidad de pago, no hay discusión útil ni necesaria, con instancias diferentes a las puramente locales.

El párrafo al artículo cumple con una serie de objetivos importantes: definir el significado del ahorro operacional, empleando como criterio la ejecución de operaciones efectivas de caja. Esta definición clarifica para todas las entidades territoriales la medida de capacidad de pago. También hace la distinción entre gastos que a veces son considerados como inversión, como los gastos en maestros, y establece que éstos deben ser considerados gastos de

funcionamiento porque constituyen exigencias permanentes en el presupuesto de una entidad. Sin embargo, la innovación más importante representada en este artículo es la casi completa interdicción de emplear el crédito para usos diferentes a la inversión. Este es el principio de una gestión financiera sana. El complemento de esta medida es que la tasa de rendimiento socioeconómico de la mencionada inversión sea igual al costo del crédito.

También define el párrafo la forma como los intereses deben ser incorporados a la fórmula de solvencia intereses/ahorro operacional. Estos deben ser los que ya han sido pagados durante la vigencia más los causados hasta el final de la misma. De esta manera, estrategias como la capitalización de los intereses no influyen en el nivel del indicador.

Adicionalmente, se han excluido del mencionado principio de emplear créditos sólo para financiar inversiones, los empréstitos de tesorería, los que permiten realizar disminuciones de planta mediante indemnizaciones a los empleados, y obviamente los de refinanciación de la deuda, que implican un mejoramiento en el perfil de la misma.

El artículo 3° concreta la normatividad que rige al semáforo amarillo el cual opera, en el caso de los municipios no capitales, entre el 40% y hasta el 60% de la relación intereses/ahorro operacional. ¿Tales niveles de endeudamiento permiten pensar que existe capacidad de pago? Es evidente que a partir de este nivel aun se puede decir que la deuda puede ser pagada cumplidamente. ¿Pero, se puede estar seguro de que habrá un remanente para llevar a cabo inversiones y que existirá capacidad de pago en el futuro en una variación adversa de las condiciones crediticias? Los niveles de endeudamiento señalados requieren, en efecto, tomar una serie de precauciones y llaman a que se adopten medidas para restablecer sanos niveles de solvencia.

No obstante, las autorizaciones de endeudamiento no son necesarias si el municipio no incrementa el saldo de la deuda de la vigencia por encima de la variación del Índice de Precios al Consumidor proyectado por el Banco. Con esto el semáforo amarillo incorpora un mecanismo automático por el cual se limita el crecimiento de la deuda. Dentro de este límite la contratación de empréstitos sigue siendo completamente autónoma.

Este saldo excluye los pasivos pensionales previstos en la Ley 100 de 1993. Esta determinación amplía significativamente la posibilidad de endeudamiento, no teniendo en cuenta estos pasivos, ya que aunque ellos deben ser debidamente provisionados no generarán en el futuro inmediato cuantiosas erogaciones a las entidades territoriales.

El artículo 4°, cuando un municipio se encuentra en semáforo amarillo y sobrepasa las tasas de crecimiento permitidas, su proyecto de

endeudamiento es evaluado conjuntamente por el municipio y la gobernación, quienes estudian el monto y las condiciones del crédito, el proyecto en que se empleará éste y las medidas que se deben poner en marcha para aumentar la solvencia de la entidad. Como se observa, estos análisis involucran factores específicos de cada localidad y dan mayor flexibilidad al proceso de endeudamiento a tiempo que aumenta la calidad del análisis sobre sus diferentes usos, ya que involucra una instancia diferente a la que ejecuta el crédito en el proceso de autorización del mismo.

Para los municipios capitales y los departamentos esta serie de exámenes, como ya se explicó son realizados por el Gobierno Nacional, quien deberá garantizar la rapidez y buen criterio en la determinación de los planes de desempeño que se acuerden con estas entidades.

El artículo 5° establece los lineamientos del semáforo rojo. Este semáforo aplica para los municipios y departamentos que sobrepasan el 60% y el 80% de las relaciones intereses/ahorro y el saldo de la deuda/ingresos, respectivamente. Queda aquí incorporado el indicador saldo/ingresos y marca el comienzo de niveles de endeudamiento excepcionalmente altos. Es tan inusual este nivel de deuda que para todos los municipios y departamentos que superan los límites mencionados, sólo al Gobierno Nacional le compete autorizar operaciones de endeudamiento. Pueden existir causas que justifiquen exceder éstos límites, en circunstancias en que el proyecto es de muy elevada rentabilidad económica y social o cuando el ahorro operacional esperado sea elevado.

No obstante, para esta circunstancia, la autorización de endeudarse deberá proferirse por parte del Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien emitirá estas autorizaciones sólo en casos excepcionales.

Mediante el artículo 6° se estructuraran los tiempos pertinentes de las medidas de ahorro operacional, saldo y servicio de la deuda. El tiempo, evidentemente, es el presente, salvo que en el caso del cálculo del ahorro operacional la base son las ejecuciones del año inmediatamente anterior actualizada según la meta de inflación del Banco de la República. Esta medida es necesaria debido a que el presupuesto de ingresos es a veces desproporcionado frente a las posibilidades de generación de recursos de las entidades. El control a estas imprecisiones es dado por el soporte que deberán tener en el futuro las programaciones de presupuesto de la contabilidad pública.

El artículo 7° hace explícito el hecho de que las entidades descentralizadas deben también seguir los criterios de endeudamiento establecidos en el presente proyecto de ley, aunque los límites y las instancias señaladas no los cobijan. Las entidades descentralizadas tienen una estructura financiera diferente a la de los municipios y departamentos. Por esta razón, el

Gobierno ha reconocido que tanto los límites e instancias de control de la deuda aquí expuestos no son necesariamente las apropiadas para ordenar el endeudamiento de este tipo de empresas. Adicionalmente, el Gobierno Nacional cuenta con instituciones como la Superintendencia de Servicios Públicos, con capacidad para ejercer un control eficaz sobre la gestión financiera de las empresas del orden descentralizado.

El artículo 8° define la competencia y los objetivos de los planes de desempeño financiero, especialmente diseñados para orientar sobre los ajustes fiscales y administrativos para garantizar a futuro la solvencia de la respectiva entidad territorial. La vigencia de dichos planes se mantiene hasta cuando la entidad retome a niveles de endeudamiento sanos y sostenibles en el largo plazo, es decir, aquellos cuyos pagos de intereses corresponden al 40% del ahorro operacional.

Aunque el Gobierno podrá asesorar a los municipios sobre las características, objetivos y técnicas de los planes de desempeño, esta tarea será fundamentalmente responsabilidad de los gobernadores. Así se mantiene la autonomía sobre todas las autorizaciones de endeudamiento y se fomenta el fortalecimiento técnico de las oficinas de planeación departamentales, quienes tendrían la responsabilidad de acordar la mayor parte de los planes de desempeño con los municipios.

El artículo 9° hace que el cumplimiento de los planes de desempeño sea obligatorio, y que su inobservancia signifique la suspensión tanto de los créditos en curso como de los que se están por contratar. Es necesario recordar que un plan de desempeño está diseñado para devolver la solvencia financiera a la entidad. Cuando ésta incumple dicho plan, la capacidad de pago en principio se encuentra amenazada. Por esta razón la entidad pierde el acceso al mercado financiero.

Las nuevas administraciones que encuentren los créditos suspendidos, por causa del no seguimiento de estos planes, podrán renegociarlos con el Gobierno Nacional, a la luz de los programas de Gobierno que se han comprometido a ejecutar ante sus electores. En todo caso, los ajustes financieros a los que estas nuevas administraciones se hayan comprometido, también deberán ser seguidos.

El artículo 10 dispone que los recursos del crédito apalancados con transferencias deben ser empleados, manteniendo la proporcionalidad consagrada en la Ley 60. Lo anterior, garantiza de una parte que los recursos destinados a la inversión social, mediante las transferencias puedan ser ampliados sin que esto implique desequilibrios en la asignación de recursos para estas áreas.

El artículo 11 tiene como función consolidar estadísticas financieras de los municipios y departamentos tanto para efectos de información como de control. Este control se realiza a través del registro y actualización permanente,

ante la Contaduría General de la Nación, creada por la Constitución de 1991. La entidad a su vez distribuirá esa información a organismos como la Contraloría General de la República y la Dirección General de Crédito Público, ampliando la capacidad de control y fiscalización de la deuda territorial.

Es este artículo uno de los más importantes de la ley, ya que sirve para superar los escollos presentes actualmente, debido a la carencia de información estadística a nivel municipal y departamental que dificultan tanto el control del endeudamiento como la planeación macroeconómica nacional.

El artículo 12 promueve la homologación de las estadísticas requeridas sobre endeudamiento territorial por diversas entidades de control. La norma ahorra esfuerzo administrativo a las entidades, cuando deben hacer reportes sobre sus finanzas a los organismos que las solicitan. Este control sobre la capacidad de pago debe realizarse con base en los índices señalados en la presente ley. En un futuro muy próximo la fuente de información podrá ser, además de las entidades territoriales, la Contaduría General de la Nación.

El artículo 13 obliga a las entidades públicas a seguir registrando ante la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda los contratos de deuda externa y de la garantizada por la Nación principalmente.

El artículo 14 impone las responsabilidades de ley a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en lo referente a no exceder los límites al endeudamiento y a suministrar la información pertinente a la Contaduría General de la Nación a los organismos de control. Al constituir una falta disciplinaria el incumplimiento de estas dos normas, se está dando toda la importancia que tienen los señalamientos en materia de endeudamiento e información contenidos en el proyecto.

El artículo 15 establece un período de transición de dos años para los municipios y gobernaciones que al sancionarse la nueva ley no puedan realizar nuevos empréstitos porque su relación intereses/ahorro operacional o el cociente saldo de la deuda/ingresos excedan el 60% y el 80% respectivamente, es decir se encuentren en semáforo en rojo. Estas entidades no requerirán autorizaciones de endeudamiento durante el primer año de entrada en vigencia de la nueva ley, si su deuda neta si incrementa por debajo del 60% del Índice de Precios al Consumidor. Durante el segundo año, el incremento de la deuda neta no puede exceder el 40% del mismo índice.

Este artículo da una formulación explícita del período de transición. El período de facilita a las administraciones presentes la puesta en marcha de planes de recuperación financiera de las respectivas entidades sin que por causa de estos ajustes se vean sacrificados sus programas de gobierno.

El artículo 16 hace que el artículo 364 de la Constitución también reglamente el endeudamiento del Gobierno Nacional. Este artículo faculta a la ley a fijar un límite a la capacidad de endeudamiento del Estado basado en criterios internacionalmente aceptados.

El artículo 17 establece que la nueva ley no elimina normas vigentes en materia de endeudamiento como las autorizaciones de los concejos para realizar operaciones de crédito. Así se mantiene vigente la injerencia de diversas entidades en lo relativo al empréstito territorial.

Artículo 18. Hace que el presente proyecto de ley sea coherente con el ordenamiento existente en materia de crédito público.

En síntesis, los cambios propuestos a las normas sobre endeudamiento llegan en un momento oportuno. Es una de esas ocasiones donde la norma anticipa a una emergencia de endeudamiento de la que el país no está, bajo la legislación actual. Las nuevas medidas son mucho más liberales, democráticas y descentralistas que las que se adoptaron en países que despertaron un día frente a una crisis generalizada de la deuda de las entidades territoriales como Brasil o Chile. Vale la pena recordar que en este último país, considerado como el modelo a seguir por los países de América Latina, el endeudamiento de las entidades territoriales está prohibido sin autorización del gobierno central.

Esta propuesta no hace más que imponer el realismo financiero necesario al proceso de descentralización en todo lo que atañe al endeudamiento, expresando una sabiduría tan antigua como el hombre que consiste en dar libertad, pero con responsabilidad. En este sentido el proyecto de ley es un llamado a las entidades territoriales para que se fortalezcan financieramente en el presente, y a impedir que posterguen esta responsabilidad bajo los auspicios de más deuda para satisfacer pasajeramente los anhelos de los electores, pero sin cimentar las bases para un financiamiento sostenible. De ahí que mucho del énfasis del proyecto de ley se concentre en la discusión de diversas instancias sobre la solidez económica que respalda el endeudamiento.

Proposición

En atención a los anteriores argumentos, nos permitimos presentar a consideración de los honorables Senadores miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, la siguiente proposición:

“Dése primer debate al 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”, con las modificaciones, adiciones y supresiones incluidas en el pliego de modificaciones anexo”.

De los honorables Senadores,

Juan Martín Caicedo Ferrer y Juan Camilo Restrepo Salazar, Senadores ponentes.

A N E X O
TABLA NUMERO 1

**Crecimiento del saldo de la deuda con el sector financiero
de municipios agregados por departamentos**

1993 - 1994 (000)

Departamentos	1993	1994	Variación
San Andrés y Prov.	0	51	
Guainía	10	544	5.343%
Risaralda	572	10.262	1.695%
Amazonas	13	132	903%
Caldas	1.634	14.704	800%
Magdalena	2.544	20.902	722%
Cesar	2.213	13.682	518%
Vaupés	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%
Bolívar	9.640	24.140	150%
Nariño	4.436	10.956	147%
Cauca	1.942	4.427	128%
Córdoba	6.748	14.256	111%
Boyacá	8.339	17.166	106%
Chocó	2.046	4.146	103%
Atlántico	28.404	56.406	99%
Antioquia	64.217	125.120	95%
Caquetá	834	1.423	71%
Santa Fe de Bogotá, D. C.	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%
Subtotal	274.253	567.803	107%
Arauca	3.902	3.821	-2%
Norte de Santander	2.098	2.051	-2%
Quindío	3.360	2.980	-11%
Cundinamarca	18.123	15.303	-16%
Putumayo	2.689	1.508	-44%
Guaviare	247	80	-68%
Subtotal	30.419	25.743	15%
Total	304.672	593.546	95

Fuente: Superintendencia Bancaria: Central de Riesgos

Cálculos Confis.

A N E X O
TABLA NUMERO 2

**Deuda de las administraciones centrales departamentales
con el sector financiero**

(cifras en millones de pesos)

Departamentos	1993	1994	Diferencia	Variación
Casanare	270	3.869	3.599	1.333%
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 Providencia	4.046	5.815	1.769	44%
Antioquia	15.726	22.109	6.383	41%
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%
Total	153.883	329.758		114%

Fuente: Superintendencia Bancaria, Central de Riesgos.

Cálculos Confis.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

**Al 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.**

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 (nuevo). Se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda, incluyendo el nuevo crédito, no superan el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional.

Cuando la entidad territorial registre niveles de endeudamiento inferiores o iguales al límite señalado, ésta no requerirá autorizaciones de endeudamiento distintas a las dispuestas en las leyes vigentes.

Parágrafo. 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 intereses empleados para el cálculo de los indicadores corresponderán a los intereses

pagados durante la vigencia más los causados durante ésta incluidos los del nuevo empréstito.

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 3º (nuevo). Cuando el endeudamiento de la entidad territorial se sitúe en una relación intereses/ahorro operacional superior al 40% sin exceder el 60%, estas entidades podrán contratar empréstitos, siempre y cuando el saldo de la deuda de la vigencia anterior no se incremente a una tasa superior a la variación del índice de precios al consumidor (IPC) proyectado por el Banco de la República para la vigencia.

Parágrafo. El saldo al que se refiere la presente ley excluye la deuda atribuida a los pasivos pensionales contenidos en la Ley 100 de 1993.

Artículo 4º (nuevo). Los municipios no capitales que sobrepasen los niveles de crecimiento de saldo de la deuda estipulados en el artículo tercero, deberán solicitar autorización de endeudamiento a los gobernadores, previo concepto de las oficinas de planeación departamental, condicionada a la adopción de un plan de desempeño financiero tendiente a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad, controlando el crecimiento del saldo de la deuda y garantizando su capacidad de pago.

Los departamentos, los distritos y las capitales de departamento que superen el porcentaje de crecimiento del saldo de la deuda deberán recurrir para dicha autorización al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este Ministerio podrá otorgar la mencionada autorización previa suscripción de un plan de desempeño financiero con la entidad territorial.

Artículo 5º (nuevo). Ninguna entidad territorial podrá, sin autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contratar nuevos empréstitos cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%.

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

Artículo 7º. Sin perjuicio de lo establecido en las normas especiales, el Gobierno Nacional establecerá las reglas para determinar la capacidad de pago de las entidades descentralizadas de los entes territoriales. Para tal efecto, el Gobierno tendrá en cuenta, entre otros criterios, las características de cada tipo de entidad, las acti-

vidades propias de su objeto y la composición general de sus ingresos y gastos.

Artículo 8º. Los planes de desempeño son programas de ajuste fiscal, financiero y administrativo tendientes a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad, 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.

Las entidades territoriales deberán enviar trimestralmente la información correspondiente a la evolución de los planes de desempeño al Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) - quien evaluará el cumplimiento de dichos planes. Las respectivas entidades que incumplan esta medida quedarán sujetas a las sanciones pertinentes.

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 intereses/ahorro operacional menor o igual al 40%.

Artículo 9º (nuevo). El incumplimiento de estos planes acarreará la suspensión de todo nuevo endeudamiento por parte de la entidad territorial.

En este evento, cuando una nueva administración requiera contratar recursos del crédito, deberá obtener autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para tal efecto, la entidad territorial podrá solicitar la renegociación del convenio de desempeño, en todo caso comprometiéndose a la ejecución del mismo.

Las autoridades de control podrán imponer sanciones a aquellas instituciones financieras que otorguen créditos a entidades territoriales sin observar lo establecido en el presente artículo.

Artículo 10. 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 11 (nuevo). En forma periódica, de acuerdo con los lineamientos del Plan Ge-

neral de Contabilidad Pública, las entidades territoriales deberán informar a la Contaduría General de la Nación el saldo de la deuda, sus desembolsos, pago de amortizaciones, intereses y comisiones pactadas, en los plazos condiciones y formatos definidos por ésta.

Artículo 12 (nuevo). Las entidades públicas que en ejercicio de sus funciones soliciten información a las entidades territoriales sobre el estado de su endeudamiento, deberán ajustar estos requerimientos a la metodología contenida en la presente ley.

Artículo 13 (nuevo). A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, las entidades del Orden Territorial y sus Descentralizadas, deberán registrar en la Dirección General de Crédito Público las operaciones de crédito público autorizadas por esa Dirección, previo su desembolso.

Artículo 14. 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, decimoprimer y decimosegundo constituirá falta disciplinaria y dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en las disposiciones vigentes.

Artículo 15 (nuevo). El Gobierno Nacional establecerá como período de transición dos años, para aquellas entidades que con esta ley superen las relaciones intereses/ahorro operacional del 60% y saldo de la deuda/ingresos del 80%.

Durante el primer año, a partir de la entrada en vigencia de esta ley, su deuda neta no podrá incrementarse por encima del 60% de la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) proyectado por el Banco de la República para la respectiva vigencia.

Para el segundo año, su deuda neta no podrá aumentar más que el equivalente al 40% de la variación del mismo IPC. Si fueren a sobrepasar estos crecimientos, las entidades deberán solicitar autorizaciones de endeudamiento al Gobierno Nacional.

Artículo 16. El Gobierno Nacional, en el momento de presentar los proyectos de ley de presupuesto y de ley de 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 17. 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 18. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

Juan Martín Caicedo Ferrer y Juan Camilo Restrepo Salazar,

Senadores ponentes.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION TERCERA

CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santa Fe de Bogotá, D. C., a dieciséis (16) de mayo de mil novecientos noventa y seis (1996). En la fecha fue recibida en esta Secretaría ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 68 Senado de 1995, "por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento." Con pliego de modificaciones, consta de treinta (30) folios.

Rubén Darío Henao Orozco,

Secretario General Comisión Tercera Senado de la república, Asuntos Económicos.

(Nota: El Proyecto de ley número 68 de 1995 Senado, está publicado en la *Gaceta del Congreso* 252 de 1995).

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 206 DE 1995 SENADO

por la cual se crea el Fondo de Solidaridad del Sector Agropecuario.

Honorables Senadores:

Cumplimos con el honroso encargo de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 206 de 1995 Senado, "por la cual se crea el Fondo de Solidaridad del Sector Agropecuario", cuyo espíritu compartimos por constituir una solución eficaz al grave problema de la deuda del referido sector.

Explorar mecanismos de solución a la deuda del sector agropecuario ha sido el tema central de múltiples foros, acentuado cada vez que un movimiento campesino se toma las plazas y calles de las regiones ancestralmente dedicadas a los cultivos tradicionales, intentando presionar con ello el alivio a la honerosa carga financiera que impide el sostenimiento mismo de la parcela y, en consecuencia, la subsistencia del agricultor y de su familia.

Cuando se ha pretendido acudir a la función legislativa como fórmula de solución del problema de la deuda, la buena intención del Gobierno o de los Parlamentarios se ha estrellado siempre contra el muro de la incompetencia constitucional para irrumpir en un terreno que la Carta Política entrega a la Junta Directiva del Banco de la República.

El obstáculo no radica en definir quién tiene la iniciativa para presentar un proyecto de ley cuyo tema sea la regulación del crédito o de la moneda, sino en ocuparse de materias que por mandato de la Constitución no les corresponden.

El artículo 371, inciso 2º de la Constitución Política, expresa: "Serán funciones básicas del Banco de la República, regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito;...".

El artículo 372 dispone: "La Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley... El Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco...".

Y el artículo 373, estatuye: "El Estado, por medio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda... El Legislador, en ningún caso, podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares".

En concordancia con las normas anteriores la Constitución Política, en su artículo 150, ordinal 22, establece como función del Congreso: "Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta directiva", que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, según lo estatuye el inciso 2º del artículo 154 de la misma Carta.

En armonía con lo expresado es fácil entender la inconstitucionalidad de aquellos proyectos de ley que, en repetidas oportunidades, pretendieron condonar la deuda del sector agropecuario o autorizar al Ejecutivo para hacerlo. En uno y otro caso, sin importar quién asumía la iniciativa legislativa, se pecaba contra la disposición constitucional que entrega en forma privativa al Banco de la República la regulación del crédito y la moneda, en orden a mantener la capacidad adquisitiva de ésta.

De otra parte, tales proyectos de ley castigaban a las entidades crediticias titulares de la referida cartera, al pretender extinguir por disposición legal obligaciones patrimoniales válidamente contraídas.

Al subsistir el problema de la deuda del sector agropecuario, no obstante algunos alivios suministrados por vía de refinanciación que no constituyen solución para quienes de ninguna manera pueden cancelar la obligación, se hace necesario explorar nuevos caminos que permitan vincular nuevamente a este importantísimo sector de la economía al desarrollo del país.

Dentro del anterior marco conceptual, la compra de la cartera del sector agropecuario, que no invade los predios restringidos del Banco de la República por cuanto no altera las condiciones esenciales de la misma, como la existencia de las obligaciones, ni su monto, ni la calidad de deudores de quienes las contrajeron, surge como una nueva fórmula de solución al implicar tan sólo una subrogación de la deuda en favor del Fondo de Solidaridad Agropecuario que se conforma al efecto, por la entidad financiera que percibe su pago.

El Acta de Acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Asociación Agropecuaria del Huila:

Consideramos que esta ponencia debe recoger los elementos del juicio aportados a la solución de la crisis por el Gobierno, el Congreso y el productor agropecuario, en orden a obtener fórmulas de conciliación que comprendan el interés de cada una de las partes sin sobrepasar el ordenamiento legal establecido y las posibilidades presupuestales de la Nación. Siendo de importancia mayúscula los acuerdos logrados hasta el momento por representantes de los mencionados estamentos privados y públicos, hemos decidido recoger en el presente texto los apartes fundamentales del Acta de Acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Asociación Agropecuaria del Huila, suscrita en Neiva el 29 de abril de 1996 y extensiva en sus efectos de innegable beneficio económico y social a todo el sector agropecuario del país.

Acta de Acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Asociación Agropecuaria del Huila

Acta de Acuerdo suscrita entre Horacio Serpa Uribe, Ministro del Interior; Cecilia López Montaña, Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural y Benjamín Medina Rodríguez, Presidente de la Caja Agraria en representación del Gobierno Nacional y Orlando Fernández Polanía, Luis Edgar Gutiérrez Gutiérrez, Jaime Hernández Reina, Hernán Avilez Suárez y Ernesto Macías Tovar, en representación de la Asociación Agropecuaria del Huila.

El Acuerdo establece los siguientes puntos:

1. El Gobierno Nacional avala el Proyecto de ley número 085 de 1995 Cámara y 206 de 1995 Senado, "por la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuario" y presentará las modificaciones que permitan convertirlo en un mecanismo permanente para aliviar el peso de la deuda de los pequeños productores agropecuarios afectados por condiciones objetivas críticas.

El Fondo recibirá aportes presupuestales y de crédito y podrá utilizar otros instrumentos, tales como la compra y titularización de cartera y un sistema de recompra de tierras. EL Gobierno adelantará gestiones para asegurar recursos por la suma de ciento cincuenta mil millones de pesos (\$150.000.000.000), para que el Fondo de Solidaridad Agropecuario atienda problemas de cartera de los pequeños productores agropecuarios, de tal manera que puedan ser nuevamente sujetos de crédito. El Gobierno iniciará en el Departamento del Huila y demás regiones severamente afectadas, la aplicación de los beneficios que establece el proyecto de ley que crea el Fondo. Para el cumplimiento de este Acuerdo, la ley referida definirá el concepto de pequeño productor agropecuario.

2. Se suspenden los procesos judiciales a los productores del sector agropecuario que en la fecha tengan deudas vencidas con la Caja Agraria iguales o menores a treinta millones de pesos (\$30.000.000), cuya situación quedará definida de acuerdo con los términos que seña-

le la ley que crea el Fondo de Solidaridad Agropecuario y sus disposiciones reglamentarias. Los deudores deberán acercarse a las Oficinas de la Caja Agraria en su respectiva región para arreglar su situación. Los casos específicos serán analizados individualmente por el propio Presidente de esta entidad. Adicionalmente, el Gobierno Nacional se compromete a presentar en la próxima reunión de la Junta Directiva de Bancafé una propuesta similar a la que se ofrece a través de la Caja Agraria en este mismo punto.

3. Se ratifica la reapertura de los créditos en todas las oficinas de la Caja Agraria. Por su parte, el Gobierno se compromete en la próxima reunión de la Junta Directiva de la Caja Agraria a buscar ante las autoridades respectivas la revisión del Acuerdo 934 sobre restricción del crédito, de tal manera que se faciliten las condiciones para que los productores puedan tener acceso a nuevos recursos ante las diferentes entidades financieras del sector agrario.

...

7. El presente Acuerdo entrará en vigencia a partir del levantamiento del Paro del sector agropecuario adelantado desde el pasado 24 de abril en el Departamento del Huila.

Neiva, abril 29 de 1996".

(Además de los ya citados, aparecen firmando como Veedores: Jaime Lozada Perdomo, Gobernador del Huila; Jorge Eduardo Gechen Turbay, Senador; Rodrigo Villalba Mosquera, Senador; Orlando Beltrán Cuéllar, Representante; Julio Bahamón Vanegas, Representante; Jesús Antonio García, Representante y José Antonio Gómez Hermida, Senador).

Antecedentes del proyecto

Identificados con los números 63 de 1995 Senado y 85 de 1995 Cámara surgieron, simultáneamente y por iniciativa parlamentaria, dos proyectos de ley orientados a la creación del Fondo de Solidaridad Agropecuaria, los que obtuvieron aprobación separada en los dos debates reglamentarios de cada Cámara de origen.

En razón de la similitud de contenido y objetivos, se pretendió acumularlos en un solo proyecto de ley, sin haber podido lograrlo por la preclusión de la oportunidad reglamentaria del primer debate.

Siendo forzoso evitar la dispersión de esfuerzo legislativo y la dualidad de normatividad en torno a un mismo tema, el autor del proyecto de ley 63 de 1995 Senado, Senador José Antonio Gómez Hermida, facilitó la acumulación de facto de los dos textos, aportando a través de esta ponencia al Proyecto de ley 206 de 1995 Senado, 85 de 1995 Cámara, los aspectos fundamentales del primero, brillantemente orientado en la Comisión Quinta Constitucional Permanente del honorable Senado de la República y en la Plenaria de esta Corporación por los Senadores ponentes José Name Terán y Mauricio Jaramillo.

Obviamente, las dos iniciativas legislativas recogidas en el Proyecto de ley número 206 de 1995 Senado, no hacen algo distinto de plasmar la voluntad del sector agropecuario y pesquero, que encuentra en su articulado un aporte real de solución al problema desbordado de su deuda impagable, resultante obligada del abandono gubernativo del sector en las últimas décadas, al mismo tiempo que un mecanismo permanente de ayuda a los agricultores del agro, ante la presencia de futuras situaciones de crisis generadas por eventos de clima, mercado u orden público que superen su esfuerzo personal y el tratamiento ordinario de los problemas cotidianos.

Aval gubernativo

El respaldo del Gobierno Nacional al presente proyecto de ley se manifiesta en la formulación expresa de voluntad de apoyo consignada en el texto del "Acta de Acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Asociación Agropecuaria del Huila", transcrita en esta ponencia y en la permanente disponibilidad de diálogo y concertación de su articulado, demostrada por los funcionarios del sector, particularmente por el Ministerio de Agricultura, en cabeza de la doctora Cecilia López Montaña y la Caja de Crédito Agrario, representada por el doctor Benjamín Medina Rodríguez, con quienes se han sostenido largas y productivas jornadas de trabajo.

Observaciones al título del proyecto

Es aconsejable abreviar el título del proyecto, dándole al tiempo una connotación de mayor amplitud al Fondo que se crea, por lo cual proponemos denominarlo en adelante "por la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuario", suprimiendo el término de "sector".

Observaciones al texto del artículo 1º del proyecto

Consideramos que es necesario precisar el objetivo del Fondo, sustituyendo el "asumir desde el punto de vista económico ... las situaciones especiales de crisis", que es un tanto indefinido, por el de "otorgar apoyo económico a los pequeños productores agropecuarios y pesqueros, para la atención y alivio parcial o total de sus deudas" ampliando de esta manera, simultáneamente, su cobertura al sector pesquero.

Por razones de técnica legislativa y para propiciar una mayor facilidad en la comprensión del articulado, es pertinente definir desde un comienzo el concepto de "pequeño productor", único destinatario de sus beneficios según el Acta de Acuerdo, disminuyendo en forma adicional a trescientos (300) el número de salarios mínimos legales mensuales vigentes que sirven de límite máximo al monto de los activos totales sumados del productor y su cónyuge o compañero(a) permanente, que permiten determinar si se queda o no encuadrado

en la noción mencionada, con el propósito de ampliar la cobertura.

De la misma manera, con idéntico objetivo se debe otorgar un tratamiento preferencial a los beneficiarios de reforma agraria, no incluyendo el valor de sus tierras dentro del cómputo de sus activos totales.

Los productores cafeteros amparados por la Ley 223 de 1995 no gozarán de los beneficios de la presente ley, por contar ya a su favor con mecanismos particulares de ayuda.

Finalmente, no creemos pertinente exigir mayoría calificada para la determinación de las situaciones de crisis analizadas por el Fondo, ya que se trata simplemente del cumplimiento ordinario de la función que le compete, razón por la cual debe eliminarse el parágrafo del artículo 1º del proyecto.

Definición de los eventos generadores de crisis

Mediante un artículo nuevo en el proyecto, que proponemos sea el artículo 2º del mismo, se deben señalar las circunstancias que den lugar a la intervención del Fondo, por ser constitutivas de crisis del sector, regulando así en la norma misma la actividad de la Junta Directiva en el momento de producirse el evento, limitándola a su comprobación, ya que, de otra manera, quedaría en absoluta libertad de determinar en cualquier tiempo la clase de situaciones capaces de generar la vinculación de los dineros públicos a la solución de problemas de diversa índole y trascendencia. No obstante, debe permitirse también su intervención cuando sucedan hechos que sin identificarse plenamente con los enumerados en la norma, guarden similitud con éstos.

Los eventos con capacidad de generar situaciones de crisis son, según lo muestra la experiencia del sector rural, pertenecientes a las áreas climatológica, de mercadeo o de orden público.

Debe advertirse que, ante la presencia de tales eventos, el Fondo adquirirá total o parcialmente la cartera de los pequeños productores, aunque podrá intervenir igualmente utilizando los restantes instrumentos señalados en la ley.

La gestión del Fondo estará supeditada a la existencia de recursos. Este condicionamiento, pese a ser obvio, debe hacerse expreso en orden a guardar armonía con restantes normas, como las consagradorias de la acción de cumplimiento, impidiendo la exigencia forzada de la acción estatal cuando se carezca de los instrumentos pertinentes de intervención.

Como no se pretende en forma alguna proteger la irresponsabilidad o falta de cuidado y previsión de un gremio, que a pesar de advertencias expresas o ante el anuncio de condiciones de riesgo decide correr la aventura de la inversión y afrontar las circunstancias adversas, debe restringirse la ocurrencia del evento,

cuando se trate de producción agrícola, al ciclo vegetativo del cultivo o el período de comercialización de la cosecha, entendiéndose tal los 60 días siguientes a la terminación de la recolección.

Observaciones al artículo 2º del proyecto

Los recursos del Fondo de Solidaridad Agropecuario pueden originarse, además de en las fuentes que señala el artículo 2º del proyecto (que sería en adelante el 3º del mismo por la inclusión del nuevo artículo al que hace referencia el párrafo anterior), en otras de naturaleza distinta, tales como los subsidios, la recuperación de cartera, los redimientes financieros de sus recursos y los aportados por entidades territoriales, que es necesario incluir en su texto.

De otra parte, es preciso tener en cuenta las disposiciones sobre racionalización tributaria que establecen los destinos y proporciones del porcentaje del impuesto sobre las ventas destinados a gastos de inversión social, una vez descontadas las transferencias a las entidades territoriales, en lo referente a los sectores agrícolas deprimidos distintos de los caficultores, para alimentar con ellos el Fondo de Solidaridad Agropecuario, siempre y cuando sus recursos sean los establecidos en el artículo 14, numeral 2º, inciso 3º, *in fine*, de la Ley 223 de 1995.

El mencionado inciso 3º, expresa: “Y un mínimo del diez por ciento (10%) sobre dos puntos porcentuales del dieciséis por ciento (16%) del IVA, durante dos vigencias fiscales consecutivas a partir de 1996, se aplicará a la atención y alivio de las deudas contraídas por los caficultores para el desarrollo de su actividad, antes del 31 de diciembre de 1994 con Bancafé, la Caja Agraria y el Fondo Nacional del Café y cuyo capital original no exceda los tres millones de pesos (\$3.000.000). Y medio punto porcentual del dieciséis por ciento (16%) del IVA, para atender a los demás sectores agrícolas deprimidos”.

La norma citada deja en claro la imposibilidad de mantener como fuente de recursos del Fondo de Solidaridad Agropecuario, el 3% de los recursos ordinarios del Presupuesto Nacional mencionado en el literal a) del artículo 2º del Proyecto de ley 206 de 1995 Senado.

Creemos conveniente por lo tanto sugerir la modificación del referido literal y señalar como fuente de recursos del Fondo, aquellos que le sean asignados por el Presupuesto Nacional.

Para lograr una mayor agilidad y operatividad del Fondo, consecuente con el apremio propio de los estados de crisis, se le autorizará para celebrar directamente contratos de fiducia mercantil dirigidos a la administración de sus recursos, sin necesidad de agotar el trámite licitatorio.

El artículo 3º del proyecto

Creemos pertinente modificar su texto, repartir en tres artículos su contenido, los que

serán en adelante el 4º, 6º y el transitorio del proyecto, dejando en el primero el enunciado de las funciones del Fondo, las que debe cumplir hacia el futuro, con carácter de permanencia, relativas todas al manejo de la cartera en condiciones favorables aunque no limitadas a la exclusiva compra de la misma. Dicho artículo debe contemplar opciones como la del subsidio parcial de los costos financieros, el establecimiento de líneas de redescuento a las entidades oficiales de crédito y actos o negocios similares tendientes a facilitar el pago.

El tema de la constitucionalidad de los subsidios al sector agrícola

Es posible subsidiarlo, si se dan algunos requisitos, tal y como lo expresa la Corte Constitucional en Sentencia número C-205-95, que declara exequibles los artículos 16, 17, 25 y 34 de la Ley 41 de 1993 (El artículo 25 crea un subsidio del 50% en las cuotas de recuperación de inversiones de los proyectos, con destino a los pequeños productores, usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras).

Algunos apartes pertinentes del fallo mencionado, son:

“A la luz del artículo 355 de la Constitución Política, puede afirmarse que los subsidios del Estado a los particulares, por regla general, se encuentran prohibidos. La excepción sólo es procedente si el subsidio, concedido por la ley, se basa en una norma o principio constitucional y resulta imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado”.

“No es cierta, por lo tanto, la afirmación del demandante que la única hipótesis de subsidio estatal se presenta en los servicios públicos domiciliarios destinados a cubrir necesidades básicas”. (Cita el fallo casos de subsidio, como el del fomento de la investigación y la transferencia de tecnología, la salud y la educación, entre otros).

“La Corte, sin embargo, encuentra en la Constitución suficientes elementos para sostener la constitucionalidad de un subsidio como el que es objeto de análisis. El subsidio, en este caso, cumple diversos fines, todos ellos vinculados a deberes que la Constitución asigna al Estado, cuya inobservancia contradiría el designio constitucional de la actividad pública y profundizaría la desigualdad real existente en el país:

1. La realización de obras de adecuación de tierras, drenaje y protección de inundaciones, tiene para el Estado el carácter de deber constitucional, que se satisface mediante la organización del respectivo servicio público (Código Penal, artículo 65 y Ley 41 de 1993, artículo 3º).

2. Promueve el acceso progresivo a la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios (Código Penal, artículo 64).

3. Mejora el ingreso y calidad de vida de los campesinos (Código Penal, artículo 64).

4. Promueve la producción de alimentos (Código Penal, artículo 65).

5. Remueve barreras para que la igualdad sea real y efectiva, de suerte que el pequeño productor no quede frente al mediano y al grande definitivamente rezagado (Código Penal, artículo 13)”.

“Promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra para los pequeños productores, no puede entenderse circunscrito al derecho de dominio sobre este factor de la producción, el cual no es aprovechable sin asistencia técnica, crédito, comercialización, comunicaciones, adecuación de tierras, etc.”. (El acceso al crédito, que se les devolvería a los deudores morosos, al adquirirse la cartera, debe tomarse por lo tanto, como una forma de permitirles el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, que es deber del Estado, según el artículo 64 de la Constitución Política).

“...Dos efectos conexos, deben tomarse en consideración. El primero, se relaciona con el aumento de oportunidades de empleo (C.P., artículos 25 y 334) y, el segundo, con el más racional aprovechamiento de la actual frontera agrícola sin necesidad de incorporar nuevas zonas, dentro del propósito de promover un desarrollo económico sostenible que preserve el ambiente (C.P., artículos 80 y 334)”. (La reactivación de la economía producida por la compra de la cartera lograría los mismos objetivos).

“Las obras públicas de adecuación de tierras, en buena parte, requieren del apoyo financiero de los dueños o poseedores de los predios beneficiados, quienes deben -también por razones de equidad- asumir el pago de las cuotas de recuperación de las inversiones efectuadas. Dado el interés social que envuelve su desarrollo, su programación y ejecución, no es concebible que se paralice o deje de realizarse por la falta de suficiente capacidad de pago de algún grupo de potenciales beneficiarios”. (Como tampoco es concebible que se paralice la producción agropecuaria porque los agricultores morosos no tiene acceso al crédito necesario).

“...Sin embargo, los pequeños productores, carentes de recursos, se expondrían a que el derecho de dominio sobre sus predios fuese objeto de las medidas de embargo, secuestro y remate judicial (Ley 41 de 1993, artículos 30, 31 y 33), si no cancelan las cuotas de recuperación que se liquidan a su cargo” (idéntica situación están viviendo los deudores morosos).

“Los pequeños productores se encuentran en condiciones socioeconómicas diferentes respecto a los medianos y grandes productores y arriesgan perder sus parcelas si se someten a una misma metodología y sistema de cobro. El tratamiento diferente y favorable que se les prodiga, en consecuencia, se justifica pues sólo así -gracias al subsidio- pueden mantenerse como categoría social y recibir el beneficio de

la acción estatal como los restantes productores agrarios”.

“Desde luego, el Consejo Superior de Adecuación de Tierras, al cual se asigna la función de determinar las condiciones socioeconómicas que deban reunir los usuarios sujetos de los subsidios (Ley 41 de 1993, artículo 17), so pena de violar la Constitución y la ley, deben asegurarse que los beneficiarios efectivamente sean personas cuyas condiciones materiales no les permitan sufragar la cuota integral que deban satisfacer los restantes titulares o poseedores de predios, pues, de lo contrario, se estaría configurando una iniquidad de trato y un asistencialismo no congruente con el designio de promover la igualdad real y efectiva, lo que en modo alguno puede confundirse con la dilapidadora y venal concesión de privilegios”.

El nuevo artículo 6º contendrá aspectos alusivos a la reglamentación y garantías de la porción de la deuda no adquirida por el Fondo, los que podrán ser convenidos con los establecimientos de crédito dueños de la misma, dentro del marco del respeto a su autonomía en el manejo de su propio patrimonio: elevando a seis años el plazo mínimo que el proyecto tiene en cinco años, gradualizando las tasas de interés en los tres (3) primeros años, precisando que la tasa máxima de interés, equivalente al DTF menos cinco (5) puntos, se aplicará a partir del cuarto año y estableciendo que las garantías sean las mismas de los pagarés iniciales o en su defecto la combinación del FAG con la prenda agraria y la responsabilidad personal.

En él se contempla el subsidio de la diferencia en la tasa de interés, entre la establecida por el sistema financiero y un dieciocho por ciento (18%).

El artículo transitorio, que se incluirá como parte final del texto del proyecto, está destinado a la solución de la crisis existente, hace referencia a las obligaciones contraídas antes del 31 de diciembre de 1994 -se hallen al día, vencidas, refinanciadas o castigadas- y señala como tratamiento su adquisición por el Fondo dentro de los montos y orden de prelación allí establecido, definiendo así la situación de los deudores hasta de treinta millones (\$30.000.000) de pesos, en desarrollo de lo pactado en el numeral 2 del acta de acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Asociación Agropecuaria del Huila, antes referenciada.

El artículo cuarto del proyecto:

Este artículo, que será en adelante el 8º del proyecto, debe contemplar que el representante de los gremios del sector agropecuario y pesquero, que se reduce a uno (1), y los de las organizaciones campesinas, que se reducen a dos (2) sean de su propia elección.

El artículo quinto del proyecto:

La definición de pequeño productor traída por este artículo se incluye modificada, como ya se vio, en el nuevo artículo 1º.

El artículo sexto del proyecto:

Pasa a ser en adelante el artículo 10.

Inclusión de nuevos artículos:

En el entendimiento de que la compra de la cartera que no esté acompañada por la habilitación del pequeño productor para adquirir nuevos créditos tendrá perfiles de simple limosna, al mantenerlo alejado de su vocación de gestor de riqueza, creemos absolutamente necesario incluir un nuevo artículo que así lo exprese, el que sería el 7º del proyecto.

Finalmente, el Proyecto de ley número 206, Senado, 1995 no establece el destino que el Fondo de Solidaridad Agropecuario debe dar a la cartera adquirida, omisión ésta que es necesario corregir asignándole a la Junta Directiva del Fondo la reglamentación de lo concerniente a dicho recobro, en un nuevo artículo que sería el 9º del proyecto.

En consecuencia, en desarrollo del artículo 150 de la Constitución Política, nos permitimos solicitar a los honorables Senadores proceder a dar primer debate, junto con las modificaciones propuestas en pliego anexo, al Proyecto de ley número 206 Senado, 1995, “por la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuario”.

Coordinador Ponente,

José Antonio Gómez Hermida.

Ponente,

Rafael Angel Gómez Gómez.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El título del proyecto quedará así:

Proyecto de ley número 206 de 1995 Senado, “por medio de la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuario”.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 1º quedará así:

Creación y objetivos.

Créase el Fondo de Solidaridad Agropecuario, como cuenta especial dependiente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objeto es otorgar apoyo económico a los pequeños productores agropecuarios y pesqueros, para la atención y alivio parcial o total de sus deudas, cuando en el desarrollo de dichas actividades se presente alguna de las situaciones a que se refiere el artículo 2º de esta ley.

Para los efectos de la presente ley se considerará como pequeño productor a aquellas personas naturales dedicadas a actividades agropecuarias o pesqueras cuyos activos totales, sumados a los de su cónyuge o compañero (a) permanente, no supere los trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para el caso de los usuarios de reforma agraria, el valor de la tierra no será computable dentro de los activos totales.

Los pequeños productores cafeteros amparados por la Ley 233 de 1995 no accederán a los beneficios consagrados en la presente ley.

Artículo 2º. El artículo 2º quedará así:

Situaciones de crisis

El Fondo de Solidaridad Agropecuario, de acuerdo con su disponibilidad de recursos, adquirirá total o parcialmente la cartera de los pequeños productores agropecuarios o pesqueros o intervendrá en la forma autorizada en esta ley, cuando la Junta Directiva verifique que se ha presentado algún evento relacionado con:

a) Una caída sensible en el precio internacional de un producto, que afecte significativamente el ingreso real del productor;

b) Una situación de tipo climatológico o una catástrofe natural que den lugar a pérdidas masivas de la producción;

c) Problemas fitosanitarios o plagas que afecten de manera general y en forma severa a cultivos o productos agropecuarios, reduciendo sensiblemente la calidad o el volumen de la producción;

d) Una caída sensible y permanente en la demanda interna de un producto;

e) Notorias alteraciones del orden público que afecten gravemente la producción o la comercialización agropecuaria y pesquera en una zona o región determinada;

f) Otras situaciones similares que determine la Junta del Fondo.

Parágrafo. Cuando se trate de producción agrícola, la Junta Directiva deberá establecer que el evento de que se trate haya ocurrido durante el ciclo vegetativo de los cultivos o el período de comercialización de la cosecha, entendiendo por éste el lapso de sesenta (60) días siguientes a la terminación del proceso de recolección.

Artículo 3º. El artículo 3º quedará así:

Recursos del Fondo

Los ingresos del Fondo de Solidaridad Agropecuaria, serán los siguientes:

1. Los provenientes de los recursos ordinarios del Presupuesto Nacional.

2. Los recursos provenientes de subsidios creados por la ley en beneficio de las actividades agropecuarias y pesqueras, que no tengan una destinación específica y por aquellos que se creen expresamente en su favor.

3. Los recursos provenientes de la recuperación de la cartera de los sectores agropecuarios y pesquero adquirida por el Fondo.

4. Los créditos internos que se contraten con destino al Fondo.

5. Los recursos que le aporten las entidades territoriales.

6. El producto de los rendimientos financieros de sus recursos.

7. Las donaciones, aportes y contrapartidas que le otorguen organismos nacionales o internacionales, privados o públicos.

8. Los recursos establecidos en el artículo 14, numeral 2º, inciso 3º, *in fine*, de la Ley 223 de 1995.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá celebrar directamente un contrato de fiducia mercantil para la administración del Fondo.

Artículo 4º. El artículo 4º quedará así:

Funciones.

En desarrollo de su objeto y en relación con los pequeños productores agropecuarios o pesqueros beneficiarios de esta ley, el Fondo podrá realizar las siguientes operaciones en la forma como lo determine su Junta Directiva:

1ª. Comprar los créditos otorgados por establecimientos de crédito.

2ª. Subsidiar parcialmente los costos financieros de los mismos.

3ª. Establecer líneas de redescuento a las entidades oficiales de crédito, para que otorguen crédito en condiciones especiales de favorabilidad a los pequeños productores.

4ª. Celebrar cualquier acto o negocio tendiente a lograr la reestructuración de los créditos por parte de los establecimientos de crédito, o facilitar el pago de los mismos.

Artículo 5º. El artículo 5º quedará así:

Facultades de administración.

Para la administración de sus recursos, ya sea directamente o a través de una fiducia, el Fondo podrá:

1. Convenir con los deudores los plazos y condiciones financieras de los créditos que adquiera, así como la forma de pago, para lo cual la Junta Directiva señalará condiciones especiales de favorabilidad en beneficio del pequeño agricultor.

2º. Invertir temporalmente sus recursos en títulos de deuda emitidos por la Nación, el Banco de la República, los establecimientos de crédito u otras instituciones vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

Artículo 6º. El artículo 6º quedará así:

Deuda insoluta.

La Junta del Fondo de Solidaridad Agropecuario podrá convenir con los establecimientos de crédito la reglamentación de la parte de la deuda no adquirida, así:

a) Que sean refinanciadas a partir de la vigencia de esta ley, a un plazo máximo de diez (10) años y no menor de seis (6), un período de gracia a capital de tres (3) años, con una tasa de interés del cinco por ciento (5%), diez por ciento (10%) y quince por ciento (15%), respectivamente, en los tres (3) primeros años, y una tasa de interés máxima equivalente al DTF menos cinco puntos a partir del cuarto año;

b) Que las garantías, sean las mismas de los pagarés iniciales o en su defecto se utilizará la

combinación del FAG con la prenda agraria y la responsabilidad personal.

Parágrafo. Autorízase al Fondo de Solidaridad Agropecuaria, de conformidad con el artículo 66 de la Constitución Nacional y el artículo 12 de la Ley 101 de 1993, para asumir la diferencia en la tasa de interés, entre la establecida por el sistema financiero y un dieciocho por ciento (18%).

Artículo 7º. El artículo 7º quedará así:

Acceso a nuevos créditos.

Los productores beneficiarios de la presente ley, serán clasificados de tal manera que queden habilitados automáticamente para adquirir nuevos créditos con cualquier entidad financiera.

Artículo 8º. El artículo 8º quedará así:

Composición de la Junta Directiva.

Para la toma de decisiones, el Fondo de Solidaridad Agropecuaria tendrá una Junta Directiva integrada así:

- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural;

- El Ministro de Hacienda y Crédito Público;

- El Director de Planeación Nacional;

- Un (1) representante de los gremios de los sectores agropecuario y pesquero, elegido por ellos;

- Dos (2) representantes de las organizaciones campesinas del orden nacional debidamente acreditadas y reconocidas por el Gobierno Nacional, elegidos por ellas.

Artículo 9º. El artículo 9º quedará así:

Recobro de cartera.

Autorízase a la Junta Directiva del Fondo de Solidaridad Agropecuaria para reglamentar todo lo concerniente al recobro de la cartera adquirida de los pequeños productores agropecuarios y pesqueros.

Artículo transitorio. El artículo transitorio quedará así:

Prelación de compra.

Las obligaciones al día, vencidas, refinanciadas, o castigadas, a cargo de los pequeños productores agropecuarios o pesqueros que hayan sido afectados por eventos de los descritos en el artículo segundo de la presente ley, contraídas antes del 31 de diciembre de 1994, serán adquiridas por el Fondo en los siguientes montos y orden de prelación:

- Hasta cinco (5) millones, la totalidad del capital e intereses;

- Entre cinco (5) y diez (10) millones, el cincuenta por ciento (50%) del capital y la totalidad de los intereses;

- Entre diez (10) y veinte (20) millones, el veinte por ciento (20%) del capital y la totalidad de los intereses;

- Entre veinte (20) y treinta (30) millones, el diez por ciento (10%) del capital y la totalidad de los intereses.

Artículo 10. El artículo 10 quedará así:

La presente ley rige a partir de su promulgación.

Coordinador ponente,

José Antonio Gómez Hermida.

Ponente,

Rafael Angel Gómez Gómez.

TEXTODEFINITIVO

Proyecto de ley número 206 Senado, 1995,
“por la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuario”.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. *Creación y objetivos.* Créase el Fondo de Solidaridad Agropecuario, como cuenta especial dependiente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objeto es otorgar apoyo económico a los pequeños productores agropecuarios y pesqueros, para la atención y alivio parcial o total de sus deudas, cuando en el desarrollo de dichas actividades se presenta alguna de las situaciones a que se refiere el artículo 2º de esta ley.

Para los efectos de la presente ley se considerará como pequeño productor a aquellas personas naturales dedicadas a actividades agropecuarias o pesqueras cuyos activos totales, sumados a los de su cónyuge o compañero (a) permanente, no supere los trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para el caso de los usuarios de reforma agraria, el valor de la tierra no será computable dentro de los activos totales.

Los pequeños productores cafeteros amparados por la Ley 223 de 1995 no accederán a los beneficios consagrados en la presente ley.

Artículo 2º. *Situaciones de crisis.* El Fondo de Solidaridad Agropecuario, de acuerdo con su disponibilidad de recursos, adquirirá total o parcialmente la cartera de los pequeños productores agropecuarios o pesqueros, o intervendrá en la forma autorizada en esta ley, cuando la Junta Directiva verifique que se ha presentado algún evento relacionado con:

a) Una caída sensible en el precio internacional de un producto, que afecte significativamente el ingreso real del productor;

b) Una situación de tipo climatológico o una catástrofe natural que den lugar a pérdidas masivas de la producción;

c) Problemas fitosanitarios o plagas que afecten de manera general y en forma severa a cultivos o productos agropecuarios, reduciendo sensiblemente la calidad o el volumen de la producción;

d) Una caída sensible y permanente en la demanda interna de un producto;

e) Notorias alteraciones del orden público que afecten gravemente la producción o la comercialización agropecuaria y pesquera en una zona o región determinada;

f) Otras situaciones similares que determine la Junta del Fondo.

Parágrafo. Cuando se trate de producción agrícola, la Junta Directiva deberá establecer que el evento de que se trate haya ocurrido durante el ciclo vegetativo de los cultivos o el período de comercialización de la cosecha, entendiendo por éste el lapso de sesenta (60) días siguientes a la determinación del proceso de recolección.

Artículo 3º. *Recursos del Fondo.* Los ingresos del Fondo de Solidaridad Agropecuario, serán los siguientes:

1. Los provenientes de los recursos ordinarios del Presupuesto Nacional.
2. Los recursos provenientes de subsidios creados por la ley en beneficio de las actividades agropecuarias y pesqueras, que no tengan una destinación específica y por aquellos que se creen expresamente en su favor.
3. Los recursos provenientes de la recuperación de la cartera de los sectores agropecuario y pesquero adquirida por el Fondo.
4. Los créditos internos y externos que se contraten con destino al fondo.
5. Los recursos que le aporten las entidades territoriales.
6. El producto de los rendimientos financieros de sus recursos.
7. Las donaciones, aportes y contrapartidas que le otorguen organismos nacionales o internacionales, privados o públicos.
8. Los recursos establecidos en el artículo 14, numeral 2o., inciso 3o., *in fine*, de la Ley 223 de 1995.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá celebrar directamente contrato de fiducia mercantil para la administración del Fondo.

Artículo 4º. *Funciones.* En desarrollo de su objeto y en relación con los pequeños productores agropecuarios o pesqueros beneficiarios de esta ley, el Fondo podrá realizar las siguientes operaciones en la forma como lo determine su Junta Directiva:

- 1ª. Comprar los créditos otorgados por establecimientos de crédito.
- 2ª. Subsidiar parcialmente los costos financieros de los mismos.
- 3ª. Establecer líneas de redescuento a las entidades oficiales de crédito, para que otorguen crédito en condiciones especiales de favorabilidad a los pequeños productores.
- 4ª. Celebrar cualquier acto o negocio tendiente a lograr la reestructuración de los créditos por parte de los establecimientos de crédito, o facilitar el pago de los mismos.

Artículo 5º. *Facultades de Administración.* Para la administración de sus recursos, ya sea directamente o a través de una fiducia, el Fondo podrá:

1º. Convenir con los deudores los plazos y condiciones financieras de los créditos que adquiriera, así como la forma de pago, para lo cual la Junta Directiva señalará condiciones especiales de favorabilidad en beneficio del pequeño agricultor.

2º. Invertir temporalmente sus recursos en títulos de deuda emitidos por la Nación, el Banco de la República, los establecimientos de crédito u otras instituciones vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

Artículo 6º. *Deuda Insoluble.* La Junta del Fondo de Solidaridad Agropecuario podrá convenir con los establecimientos de crédito la reglamentación de la parte de la deuda no adquirida, así:

- a) Que sean refinanciadas a partir de la vigencia de esta ley, a un plazo máximo de diez (10) años y no menor de seis (6), un período de gracia a capital de tres (3) años, con una tasa de interés del cinco por ciento (5%), diez por ciento (10%) y quince por ciento (15%) respectivamente, en los tres (3) primeros años; y una tasa de interés máxima equivalente al DTF menos cinco (5) puntos a partir del cuarto año;
- b) Que las garantías, sean las mismas de los pagarés iniciales o en su defecto se utilizará la combinación del FAG con la prenda agraria y la responsabilidad personal.

Parágrafo. Autorízase al Fondo de Solidaridad Agropecuaria, de conformidad con el artículo 66 de la Constitución Nacional y el artículo 12 de la Ley 101 de 1993, para asumir la diferencia en la tasa de interés, entre la establecida por el sistema financiero y un dieciocho por ciento (18%).

Artículo 7º. *Acceso a nuevos créditos.* Los productos beneficiarios de la presente ley, serán clasificados de tal manera que queden habilitados automáticamente para adquirir nuevos créditos con cualquier entidad financiera.

Artículo 8º. *Composición de la Junta Directiva.* Para la toma de decisiones, el Fondo de Solidaridad Agropecuario tendrá una Junta Directiva integrada así:

- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural;
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público;
- El Director de Planeación Nacional;
- Un (1) representante de los gremios de los sectores agropecuario y pesquero, elegido por ellos;

- Dos (2) representantes de las organizaciones campesinas del orden nacional debidamente acreditadas y reconocidas por el Gobierno Nacional, elegidos por ellas.

Artículo 9º. *Recobro de cartera.* Autorízase a la Junta Directiva del Fondo de Solidaridad Agropecuario para reglamentar todo lo concerniente al recobro de la cartera adquirida de los pequeños productores agropecuarios y pesqueros.

Artículo transitorio. *Prelación de compra.* Las obligaciones al día, vencidas, refinanciadas, o castigadas, a cargo de los pequeños productores agropecuarios o pesqueros que hayan sido afectados por eventos de los descritos en el artículo segundo de la presente ley, contraídas antes del 31 de diciembre de 1994, serán adquiridas por el Fondo en los siguientes montos y orden de prelación:

- Hasta cinco (5) millones, la totalidad del capital e intereses;
- Entre cinco (5) y diez (10) millones, el cincuenta por ciento (50%) del capital y la totalidad de los intereses;
- Entre diez (10) y veinte (20) millones, el veinte por ciento (20%) del capital y la totalidad de los intereses;
- Entre veinte (20) y treinta (30) millones, el diez por ciento (10%) del capital y la totalidad de los intereses.

Artículo 10. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Senadores,
Coordinador ponente,

José Antonio Gómez Hermida.

El Ponente,

Rafael Angel Gómez Gómez.

CONTENIDO

Gaceta número 187 - Viernes 17 de Mayo de 1996

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

	Pags.
Ponencia para primer debate al 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 endeudamiento	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 206 de 1995 Senado, por la cual se crea el Fondo de Solidaridad del Sector Agropecuario ...	11