



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO V - Nº 230

Santa Fe de Bogotá, D. C., jueves 13 de junio de 1996

EDICION DE 32 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 148 DE 1995 SENADO

*por la cual se modifica y adiciona parcialmente la Ley 80 de 1993, con miras a implementar en la contratación estatal los principios de la moralización; transparencia; así como los de la participación y veeduría ciudadana.*

Honorables Senadores:

Por medio de la presente me permito rendir ponencia al Proyecto de ley número 148 Senado de 1995, "por la cual se modifica y adiciona parcialmente la Ley 80 de 1993, con miras a implementar en la contratación estatal los principios de la moralización; transparencia; así como los de la participación y veeduría ciudadana".

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 quiso que el Estado colombiano y su régimen democrático se fortaleciera legitimándose frente a la sociedad civil, mediante la ampliación de diferentes canales de participación. Es así como todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, a través de la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley y el presupuesto, tanto en el plano nacional como en el de las entidades territoriales. De esta manera se propone la participación y la veeduría ciudadana en todas las etapas de la contratación estatal como una condición *sine qua non* que garantice la participación de la sociedad civil como garante en la transparencia de los contratos que se celebren entre las diferentes entidades estatales y los particulares.

Se busca hacer más transparente la administración pública en lo que tiene que ver con la contratación, y por ende, en el manejo de los

recursos económicos mediante la participación ciudadana, lo cual presupone el establecimiento de relaciones bilaterales mediante las cuales se garantice la real presencia de la ciudadanía en el proceso de decisiones a través de las veedurías que para tal efecto se creen con la reglamentación de la reforma propuesta a la Ley 80 de 1993.

De esta manera aspiramos a que la función pública esté al servicio de los intereses generales y se desarrolle con fundamento en la igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad e imparcialidad, los cuales son condiciones que permitirían hacer más transparente la celebración de contratos, si para tal efecto se cuenta con la activa participación de los sectores organizados de la sociedad civil, tal como es la propuesta del proyecto de reforma a la Ley 80 de 1993 que se presenta a discusión de la Comisión Cuarta del Senado de la República, y la cual me permito describir a continuación:

- Establecer la participación y la veeduría ciudadana a través de las organizaciones comunales, cívicas, populares o gremiales, tal como se encuentra propuesto en el artículo 1º del proyecto antes mencionado.

- Modificación del artículo 8º, en su literal g) busca no restringir la participación de familiares con igual profesión o capacidad de contratación con el Estado por el solo vínculo sanguíneo, para de esta manera no limitar la movilidad profesional. De igual manera se suprime el literal h) y en su reemplazo se introduce un nuevo texto, el cual hace referencia a la inscripción obligatoria en el registro de proponentes para todos aquellos que aspiren a concursar en licitaciones o contratos.

- Se presenta una adición al artículo 12 a través de un nuevo inciso, el cual establece la conducta del servidor público que delega.

- En cuanto a los artículos 22.5 y 22.6, se reforman de tal manera que tanto para las impugnaciones como para las sanciones que se originan en la inscripción y clasificación en el registro de proponentes, se procederá estrictamente mediante recursos de ley.

- El artículo 22.7 se modifica con el objetivo que quede constancia en las Cámaras de Comercio sobre el recibo de la información de licitaciones, para llevar un control y facilitar que las entidades estatales del orden nacional y regional cumplan con el requisito de enviar la información de los contratos tal como lo estipula la ley, pero que a juicio de Confecámaras no se ha podido cumplir a cabalidad.

- Al artículo 27 se le adiciona un nuevo inciso, el cual busca dejar en claro la ecuación contractual, sobre la base del control que debe tener la oficina respectiva de la entidad contratante.

- Con el objetivo de hacer claridad sobre la selección objetiva, se le hace una adición al artículo 28 a través de un párrafo en el cual se establecen los antecedentes de seriedad y cumplimiento como factores determinantes de una adjudicación de licitación.

- Al artículo 30 se le hacen tres reformas que buscan: ponerle tope al valor de los pliegos de las licitaciones (nuevo párrafo en el ordinal 2º); determinar la entrega de las propuestas de quienes concursan en una licitación a los que las soliciten durante un plazo de 48 horas a partir del momento de la petición (nuevo inciso en el ordinal 6º) y establecer la presencia de un delegado de la Procuraduría en las audiencias públicas, para que queden las constancias de quienes participan en ellas (modificación en el ordinal 10).

- Se ha planteado una reforma a los numerales 2º y 3º del artículo 32, con la finalidad de clarificar los contratos de consultoría y de prestación de servicios, para de esta manera aclarar los vacíos que se han venido presentando al respecto.

- Al artículo 44 se le ha adicionado un ordinal (6º) con el objetivo de sancionar las propuestas con sobrecosto en los elementos o ítems que conforman el objeto del contrato como causal de nulidad del mismo; e igualmente se le ha agregado un párrafo, el cual establece una "recompensa" a quien denuncie contratos adjudicados por sobrecosto en los ítems o elementos que constituyen el objeto del mismo.

En consideración con lo antes expuesto, dése primer debate en la Comisión Cuarta del Senado de la República al Proyecto de ley número 148 de 1995 Senado, "por la cual se modifica y adiciona parcialmente la Ley 80 de 1993, con miras a implementar en la contratación estatal los principios de la moralización; transparencia; así como los de la participación y veeduría ciudadana".

*Efraín Cepeda Sarabia,*  
Senador de la República.

PROYECTO DE LEY NUMERO 148  
DE 1995 SENADO

*por la cual se modifica y adiciona parcialmente la Ley 80 de 1993, con miras a implantar en la contratación estatal los principios de la modernización; transparencia; así como los de la participación y veeduría ciudadana.*

El Congreso de la República, en uso de sus facultades que le confieren los artículos 150, numerales 3º y 9º y 366 de la Constitución Política,

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese el artículo 4º de la Ley 80 de 1993 con dos nuevos ordinales, que son del siguiente tenor:

Artículo 4º. *De los derechos y deberes de las entidades estatales. (...).*

10. Promoverán y garantizarán la participación y la veeduría ciudadana en todas las etapas de la contratación estatal. Para estos fines, el Gobierno Nacional en las normas reglamentarias establecerá los mecanismos que garanticen y aseguren esta participación y veeduría ciudadana en forma real, tales como el derecho a la información, la atención inmediata de los requerimientos y trámite inmediato de quejas a la Contraloría entre otros.

Las disposiciones aquí contenidas se aplicarán tanto al orden nacional como el territorial, y serán obligatorias para todos los casos.

Las asambleas departamentales, los concejos distritales y municipales no podrán expedir normas que limiten, impidan o restrinjan la participación ciudadana; igualmente, en sus respectivas jurisdicciones dictarán las normas que estimen necesarias para garantizar la participación y la veeduría ciudadana en la contratación en lo que no resulte contrario a las normas que profiera el Gobierno Nacional sobre la materia. Para estos eventos la iniciativa puede emanar

del Ejecutivo o de los integrantes de la Corporación.

11. En el manual de funciones de los distintos organismos o entidades estatales se establecerán las responsabilidades, causales de mala conducta y sanciones. Así mismo, se determinarán los servidores públicos responsables de asegurar la participación y la veeduría ciudadana dentro del proceso de la contratación.

Es deber de todos los servidores públicos garantizar a las organizaciones comunales, cívicas, populares o gremiales y en general a los ciudadanos, el ejercicio de la veeduría ciudadana en todos los aspectos y etapas de la contratación, desde el momento de su iniciación. Esta veeduría se orientará fundamentalmente al control de los precios o costos de la respectiva contratación y desarrollo y cumplimiento de los respectivos contratos conforme a la ley.

El Gobierno Nacional reglamentará todo lo relacionado con el cumplimiento de esta norma en el período no mayor a seis (6) meses después de promulgada la presente Ley.

Artículo 2º. Modificase los literales g) y h) del numeral 1º del artículo 8º de la Ley 80 de 1993, y adiciónese el literal j) dentro del mismo artículo:

Artículo 8º. *De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar.*

1º.

(...).

g) Quienes sean cónyuges o compañeros permanentes y quienes se encuentren dentro del primer grado de consanguinidad o primero de afinidad con cualquiera otra persona que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación o concurso;

h) Las sociedades distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios tenga parentesco en primer grado de consanguinidad o primero de afinidad con el representante legal o con cualquiera de los socios de una sociedad que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación o concurso.

(...).

i) Cualquiera persona que estando obligada a inscripción en el registro de proponentes presente propuesta o celebre contrato, sin haberla obtenido. Esta inhabilidad rige para la respectiva licitación, concurso o contrato.

(...).

Artículo 3º. Adiciónese el artículo 12 de la Ley 80 de 1993 con un nuevo inciso, que es del siguiente tenor:

Artículo 12. *De la delegación para contratar. (...).*

El servidor público que hace la delegación deberá vigilar el desarrollo de la misma para garantizar su correcto ejercicio. En el evento de estimar que la función que se ha delegado no se está ejecutando en forma legal, deberá adoptar las medidas o correctivos conducentes y de no hacerlo incurrirá en causal de mala conducta.

Artículo 4º. Modificase el artículo 22.5 de la Ley 80 de 1993, el que quedará así:

Artículo 22.5. *Recursos contra la inscripción.* Frente a la regulación formal del registro y los actos administrativos inherentes al mismo procederán los recursos de ley. Cualquier persona inconforme con la calificación y clasificación de los inscritos podrá denunciarlos ante la justicia penal.

Artículo 5º. Modificase el artículo 22.6 de la Ley 80 de 1993, el que quedará así:

Artículo 22.6. *De las sanciones.* Cuando se evidencie falsedad en los documentos y/o informaciones que sirvieron de base para su inscripción, clasificación y calificación en el registro de proponentes, los interesados o la entidad estatal respectiva procederán a denunciar el hecho ante la justicia penal, la que ante eventual mérito impondrá como pena accesoria la cancelación del registro. El proponente o contratista quedará inhabilitado para presentar propuestas y para contratar por diez (10) años contados a partir de la ejecutoria de la providencia respectiva.

Artículo 6º. Adiciónese el artículo 22.7 de la Ley 80 de 1993, con un nuevo inciso, que quedará así:

Artículo 22.7. *De los boletines de información de licitaciones. (...).*

La Cámara de Comercio dejará constancia de la fecha de recibo de esta comunicación y el mismo día fijará copia en cartelera especial, para información de los contratistas interesados.

(...).

Artículo 7º. Adiciónese el artículo 27 de la Ley 80 de 1993 con un nuevo inciso, que se ubicará al final. El nuevo inciso es del siguiente tenor:

Artículo 27. *De la ecuación contractual. (...).*

De estos acuerdos se remitirá copia a los órganos de control de la entidad contratante, para establecer fundamentalmente que no se asuman obligaciones que rompan la ecuación contractual con relación a los intereses del Estado, especialmente en materia de costos o sobrecostos.

Artículo 8º. Adiciónese el artículo 29 de la Ley 80 de 1993 con un párrafo, que será del siguiente tenor:

Artículo 29. *El deber de selección objetiva. (...).*

Parágrafo. Dentro del proceso de selección objetiva de los contratistas, se deben tomar en cuenta los antecedentes sobre la seriedad y el cumplimiento del proponente. Estos elementos de juicio serán factores determinantes para definir la adjudicación, especialmente cuando los puntajes de calificación fueran similares.

Artículo 9º. Adiciónese el ordinal 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, con un párrafo; adiciónese el ordinal 6º con un nuevo inciso y modifíquese el ordinal 10 del mismo artículo y ley, los cuales quedarán de la siguiente manera:

Artículo 30. *De la estructura de los procedimientos de selección. (...).*

2º. (...).

Parágrafo. El valor de los pliegos de una licitación será el equivalente al valor de las copias de los planos, fotocopias, más un porcentaje que no pase del 40% por concepto de avisos de prensa y de administración de la entidad contratante.

(...).

6º. (...).

Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al vencimiento del plazo para presentar las propuestas, los proponentes interesados que hayan presentado propuestas podrán solicitar y obtener en un lapso no mayor a cuarenta y ocho (48) horas, copias de las restantes propuestas presentadas. Lo anterior a costa de los peticionarios.

(...).

10. En el evento previsto en el artículo 273 de la Constitución Política, la adjudicación se hará en audiencia pública. En dicha audiencia participarán el jefe de la entidad o la persona en quien, conforme a la ley, se haya delegado la facultad de adjudicar, un delegado de la Procuraduría y, además, podrán intervenir en ella servidores que hayan elaborado los estudios y evaluaciones, los proponentes y las demás personas que deseen asistir.

(..)

Artículo 10. Adiciónese un parágrafo al numeral 2º y se modifica el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los cuales quedarán así:

Artículo 32. *De los contratos estatales.* (...).

2º. Contratos de consultoría.

Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales para la realización de estudios diagnósticos, prefactibilidad o factibilidad de cualquier clase de proyectos o programas. Son también contratos de consultoría los contratos de asesoría técnica, de coordinación, control y supervisión; la interventoría, la gerencia de obra o de proyectos, las asesorías técnicas y la dirección, programación y ejecución de diseños, anteproyectos y proyectos.

Parágrafo. En los contratos de consultoría que tengan por objeto la interventoría de obra o de proyectos, las órdenes o sugerencias del interventor deberán constatar en todo caso, por escrito y enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato.

3º. Contratos de prestación de servicios.

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para el desarrollo de actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Sólo en el evento de que las actividades contratadas no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados, podrán celebrarse esta clase de contratos con personas naturales o jurídicas.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales.

(...).

Artículo 11. Adiciónese el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, con un ordinal nuevo y un parágrafo, los cuales son del siguiente tenor:

Artículo 44. *De las causales de nulidad absoluta.* (...).

6º. Se incurre en situación de sobrecosto en los elementos o ítems que conforman el objeto del contrato.

Parágrafo. Cuando se presente denuncia de carácter penal o administrativo por sobrecosto en los ítems o elementos que constituye el objeto de un contrato estatal, el denunciante tendrá derecho a percibir el cincuenta por ciento (50%) de las sumas o valores que se recuperen como consecuencia de su denuncia, cuando el juez de conocimiento dicte sentencia condenatoria por los motivos aducidos por el denunciante.

Artículo 12. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 233 DE 1996 SENADO

*por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión del Guía de Turismo.*

Honorables Senadores:

Por designación honrosa que nos hiciera el señor Presidente de esta célula legislativa nos permitimos presentar para primer debate al Proyecto de ley número 233 de 1996 Senado, por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión del Guía de Turismo, presentado a consideración del Congreso por el honorable Senador Vicente Blel Saad, buscando sin duda llenar un sensible vacío de la legislación interna.

El proyecto de ley referido define, reconoce y clasifica la profesión de Guía Turístico. Describe sus actividades, señala los requisitos para su ejercicio, crea y regula el Colegio Profesional Nacional de Guía Turístico.

Es importante para el país reglamentar la profesión del Guía de Turismo. Normar el desempeño de este importante recurso humano, permite contribuir al fortalecimiento de la política global de Turismo. La denominada industria sin chimeneas, concepto con los cuales se conoce la actividad turística organizada, representa una importante fuente de divisas para la Nación y de empleo para un significativo número de compatriotas.

De nada le sirve al país tener una gran riqueza cultural, histórica, geográfica y de biodiversidad en general, si éstas no trascienden a nivel nacional e internacional con un soporte eficaz, eficiente y de profundos conocimientos, papel que debe desempeñar el Guía de Turismo, convertido en profesional de su área, quien en la medida que gane reconocimiento entre los nacionales y extranjeros, hará más próspera ésta de por sí ya, industria nacional.

Es pertinente resaltar, conforme lo hace el autor del proyecto en la exposición de motivos, la fundamentación constitucional de precepto jurídico proyectado objeto de estudio, así pues, el artículo 26 de la Constitución Política establece:

“Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las

ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios, la organización interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos. Le podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles”.

Con el ánimo de precisar el contenido y alcance del proyecto proponemos algunas adiciones al texto original, las cuales están subrayadas el pliego de modificaciones que adjunto, en los siguientes apartes: Artículo 1º, 3º, literales b) y c); 4º, literales a) y b); 8º, literal b); 10, adicionar el parágrafo; 12, adicionar el parágrafo y adicionar el artículo 13.

Conforme a lo expuesto en las anteriores líneas, queda claro la conveniencia y constitucionalidad de la reglamentación de la profesión de Guía Turístico, máxime en este momento de apertura turística dada en el país. En consecuencia nos permitimos proponer: Dése primer debate al Proyecto de ley número 233 de 1996 Senado por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión del Guía de Turismo.

Cordialmente,

*Jaime Dussán Calderón, Samuel Moreno Rojas, Bernardo Guerra Serna, Senadores.*

### PLIEGO DE MODIFICACIONES

**al Proyecto de ley número 233 de 1996, por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión del Guía de Turismo.**

Artículo 1º. El Guía de Turismo es la persona natural que presta asistencia profesional al turista con el objeto de orientarlo y ofrecerle información sobre el país y en especial sobre sus atractivos, contexto histórico - geográfico y servicios Turísticos en general en forma responsable y competente. Para tal efecto se considera la persona natural graduada en facultades, escuelas o institutos tecnológicos de educación superior que funcionen legalmente en el país con programas en cuyos planes de estudio se encuentre formación en materia turística y/o guianza turística específicamente, y/o egresados de los programas de Antropología, Sociología, Historia, Geografía y Biología, estos últimos, previo acreditamiento de conocimiento en materia turística.

Artículo 2º. Se reconoce la actividad de Guía de Turismo como una profesión de educación superior, cuyo ejercicio en el país queda autorizado y amparado por la presente ley.

Artículo 3º. En el ejercicio de la profesión de Guía de Turismo se podrán desarrollar las siguientes actividades:

a) Conducir, orientar, informar y asistir al turista o grupo de turistas durante todo el tiempo que dure la guianza en paquetes o planes turísticos programados y vendidos por las empresas autorizadas para ello;

b) Asesorar al turista o grupo de turistas mientras dure la excursión a su cargo, en la asistencia necesaria en los trámites y diligencia que deba cumplir ante las autoridades o particulares;

c) Informar con veracidad, objetividad, y oportunamente al turista o grupo de turistas, sobre los aspectos de interés de los sitios que visitan;

d) Informar eventualidades y manejar los riesgos que se puedan presentar durante el viaje y que puedan afectar al turista o grupo de turistas en su persona o bienes.

Artículo 4º. El ejercicio de la profesión de Guía de Turismo tendrá las siguientes clasificaciones:

a) *Guía local*. El que tiene conocimientos específicos y detallados de una región o sitio determinado, donde presta sus servicios;

b) *Guía especializado*. Es el que además de poseer los conocimientos básicos en materia turística, tiene conocimientos para atender Turismo especializado, como el científico, geográfico, socioeconómico, de flora y fauna, histórico, de salud, arqueológico deportivo, de arte y otros temas;

c) *Guía acompañante*. Es el que tiene amplios conocimientos del país y de las rutas o circuitos establecidos, y conduce a los turistas por las diversas regiones del territorio nacional y de otros países.

Parágrafo. El Guía de Turismo podrá optar por una o todas las clasificaciones, previo cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos que se reglamenten para la acreditación de cada clasificación.

Artículo 5º. Para el ejercicio de la profesión de Guía de Turismo en el territorio colombiano, se deberán llenar los siguientes requisitos:

a) Título profesional expedido por una facultad, escuela superior o instituto tecnológico, de conformidad con lo previsto en los artículos 1º y 10 de la presente ley, o bien

b) Acreditar el ejercicio de la actividad de guía turística, de acuerdo con las normas que la rigieron hasta el 29 de diciembre de 1992;

c) Acreditar vinculación laboral como Guía de Turismo, con un tiempo no inferior a tres (3) años continuos e inmediatamente anterior a la expedición de la presente ley;

d) En ambos casos se requiere obtener la correspondiente matrícula profesional.

Artículo 6º. El aspirante a obtener la matrícula como Guía de Turismo en desarrollo de los literales b) y c) del artículo 5º precedente, deberá tramitar ante el Colegio Profesional Nacional de Guías de Turismo, la respectiva solicitud dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley y estar desempeñando las aludidas funciones al momento de tramitar la solicitud.

Artículo 7º. Para efectos de expedir la matrícula como Guía de Turismo, todos los documentos que se acrediten para tal fin deberán estar legalizados, autenticados y registrados ante la autoridad competente.

Artículo 8º. Se crea el Colegio Profesional Nacional de Guías de Turismo, el cual estará integrado por:

a) Las asociaciones de Guías de Turismo legalmente constituidas en todo el territorio

nacional. La Asamblea General estará constituida por un delegado de cada asociación y su respectivo suplente y una Junta Directiva elegida por la Asamblea, de conformidad con los estatutos del Colegio Profesional Nacional de Guías de Turismo;

b) El Director Técnico de Turismo del Ministerio de Desarrollo o su delegado;

c) El Jefe de la Corporación Nacional de Turismo o su delegado;

d) El jefe de la División de Comercio y Servicios, del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA o su delegado.

Artículo 9º. Los extranjeros residentes en el país que deseen ejercer la profesión de Guía de Turismo, deberán además de los artículos 1º y 10 de la presente ley, los siguientes requisitos:

a) Acreditar cédula de extranjería;

b) Acreditar residencia continua y permanente en el territorio colombiano por un mínimo de cinco (5) años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud.

Artículo 10. Además del título conferido conforme al literal a) del artículo 5º de la presente ley, tendrá validez y aceptación legal:

a) Los títulos obtenidos por personas nacionales o extranjeras que acrediten la calidad de Guía de Turismo, expedidos por facultades, escuelas de formación superior o institutos tecnológicos de países con los cuales Colombia tenga celebrados tratados o convenios de reciprocidad de títulos universitarios y hayan sido homologados ante las instituciones establecidas por la ley colombiana;

b) Los otorgados a personas nacionales o extranjeras que acrediten la calidad de Guía de Turismo, expedidos por facultades, escuelas de formación superior o institutos tecnológicos de países con los cuales Colombia no tenga celebrados tratados de reciprocidad de títulos universitarios, siempre y cuando cumplan los requisitos y la aprobación correspondiente, emanadas por el Gobierno Nacional y hayan sido igualmente homologadas.

Parágrafo. El Colegio Profesional Nacional de Guías de Turismo, expedirá un reglamento especial para el manejo de las homologaciones de títulos expedidos en el exterior y si es necesario, establecer un sistema de recertificación, señalando la entidad pública que pueda ser autorizada para sus efectos.

Artículo 11. El Colegio Profesional Nacional de Guías de Turismo ejercerá las siguientes funciones:

a) Colaborar con el Gobierno Nacional en el estudio y establecimiento de requerimientos académicos curriculares, adecuados para la formación del Guía de Turismo;

b) Estudiar y decidir la aprobación de la matrícula profesional de Guía de Turismo de acuerdo con la presente ley, y con el trámite reglamentario que expida el Gobierno Nacional;

c) Redactar el Código de Ética Profesional del Guía de Turismo; d) Determinar las sanciones a aplicar a los guías de turismo que violan el Código de Ética Profesional;

e) Crear comisiones a nivel regional, conformadas exclusivamente por Guías de Turismo a fin de que ejerzan una veeduría sobre el manejo y situación en que se encuentren las comunidades receptoras a fin de poder aplicar correctivos y evitar situaciones que generen cambios violentos en las comunidades y otras acciones que van en detrimento del recurso turístico y la riqueza cultural del país;

f) Cooperar con las Guías de Turismo del país en el estímulo y desarrollo de la profesión a fin de lograr un mejoramiento económico y social.

Artículo 12. Ninguna persona natural podrá desempeñar la profesión de Guía de Turismo sin el cumplimiento estricto de la presente ley. A los infractores de las normas prescritas se les podrán aplicar las sanciones que establecen las leyes colombianas en lo concerniente a ejercer una profesión sin el cumplimiento de las leyes y/o normas establecidas.

Parágrafo. Los vetos para el ejercicio de Guía de Turismo por parte del Colegio Profesional Nacional de Guías de Turismo, serán de obligatorio cumplimiento en todo el territorio nacional.

Artículo 13. Esta ley regirá a partir de la fecha de conformación y puesta en marcha de los mecanismos del control expresados en ella, no pudiendo exceder de un plazo mayor de un año.

Para los efectos, el Ministerio de Desarrollo Económico y el de Educación Nacional, aportarán las partidas necesarias para su implementación.

Cordialmente,

*Jaime Dussán Calderón, Samuel Moreno Rojas, Bernardo Guerra Serna*, Senadores.

\* \* \*

#### **PONENCIA PARA SEGUNDO 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 de endeudamiento.*

Doctor

**JULIO CESAR GUERRA TULENA**

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Señor Presidente:

Atendiendo la honrosa designación que el presidente de la honorable Comisión Tercera del Senado nos hiciera, a continuación procedemos a rendir ponencia para debate en Plenaria 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 son: 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?

La presente ponencia que sometemos a consideración del honorable Senado de la República incluye las modificaciones aprobadas por la Comisión Tercera del honorable Senado. Este 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 no contabilización de los activos, inversiones y rentas que respalden los procesos de titularización que realizan las entidades territoriales, dentro del cálculo del ahorro operacional y los ingresos Corrientes;

- 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 municipios<sup>1</sup>. 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 municipal<sup>2</sup>, 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 ha 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). Este aumento, aunque más agudo en municipios que habían acumulado pocos empréstitos hasta el presente y que empezaron a emplear esta fuente de recursos, fue particularmente significativa 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%.

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. Santafé de Bogotá, D. C., 1995.

TABLA 1  
Comportamiento del endeudamiento territorial  
1993-1994

|                   | Millones de pesos corrientes |                              |                                     |                              |
|-------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|
|                   | Crecimiento Saldo Deuda 1993 | Crecimiento Saldo Deuda 1994 | Variac. Crecim Sald Deuda 1993-1994 | Variac. porcentual 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 Div. 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)

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.

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 1952<sup>3</sup>. 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 propuesta adicional al articulado aprobado por la Comisión III del Senado de la República consiste en depurar del ahorro operacional todos los activos, inversiones y rentas que respaldan los procesos de titularización implementados por las entidades territoriales, como operaciones de financiamiento, y que por tanto comprometen su capacidad de endeudamiento en tanto que pueden significar una reducción en sus ingresos Corrientes.*

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 neto<sup>4</sup>, 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, diferentes a los presentados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (servicio de la deuda ahorro operacional, saldo de la deuda / ahorro operacional). Estos son: la

<sup>3</sup> 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%.

<sup>4</sup> 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.

relación **intereses / ahorro operacional** para reemplazar al indicador de solvencia propuesto, y la relación **saldo / ingresos corrientes** 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 operacional 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 una 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 periodo 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 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 este es reducido, moderado o elevado y posiblemente peligroso para la capacidad de pago.

El índice de saldo de la deuda / ingresos corrientes 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 la ponencia, 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 corrientes, sólo opera en el nivel rojo; es decir, existe un nivel de saldo de la deuda /

ingresos Corrientes a partir del cual se pone en peligro la sostenibilidad de la deuda.

Como se mencionó anteriormente, el saldo de la deuda / ingresos Corrientes 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 efectuada 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 incorporadas y aceptadas en el proyecto de ley: un cambio en los indicadores por otros con mejores propiedades financieras y estadísticas, el empleo del indicador saldo / ingresos corrientes 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, dados 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 operacional<sup>5</sup>.

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.

<sup>5</sup> Ver anexo test de solvencia.

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 operacional 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 puedan 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 del 40%  |
| Semáforo Amarillo | Intereses/ahorro operacional entre el 40% y hasta el 60%  |
| Semáforo Rojo     | Intereses/ahorro operacional mayor al 60 %<br>Saldo de la deuda/ingresos Corrientes superior al 80% |

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.

**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.

**Distribuidor 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 el 90% | 2      | 191       | 58%           |
| Hasta el 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 operacional implica restricciones al endeudamiento al 40% de la muestra. Esta situación refleja simplemente el precario nivel de ahorro actual de las entidades territoriales<sup>6</sup> (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 operacional 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.

**Distribución de municipios de acuerdo al indicador saldo/ingresos corrientes**

| Categoría    | Número | Acumulado | Part. % Acum. |
|--------------|--------|-----------|---------------|
| 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 corrientes 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 macroeconómicos, 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 las 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

<sup>6</sup> 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.

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/rentas ordinarias 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 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 disminuyera 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.

5. 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, contribuirán 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 descentralización en todo lo que atañe al endeudamiento, promueve una cultura del ahorro sana para las entidades territoriales, incentive 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

**Información financiera del Municipio de Santa Marta 1994-2000**

| Años                            | 1994   | 1995    | 1996   | 1997    | 1998     | 1999    | 2000    |
|---------------------------------|--------|---------|--------|---------|----------|---------|---------|
| Ahorro Operacional              | 2070   | 4.966   | 53.58  | 7.642   | 6.887    | 7.916   | 9.179   |
| <b>Escenario con Transición</b> |        |         |        |         |          |         |         |
| 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%     |
| <b>Escenario sin transición</b> |        |         |        |         |          |         |         |
| 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

El proyecto de ley, con las modificaciones a él introducidas y aprobadas por la Comisión Tercera del honorable Senado, 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. Retoma el concepto de inversión definido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto permitiendo una interpretación unívoca.

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 sobreendeudamiento, 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 presente Proyecto de ley: 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.

Durante el examen en la Comisión Tercera del honorable Senado de la República a este proyecto de ley, fue propuesta una definición más clara del concepto de inversión para evitar posibles desviaciones de los recursos del crédito. En este orden de ideas, la inversión es la misma definida como tal por la Ley Orgánica de Presupuesto.

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 3º (Nuevo) hace referencia a que para el cálculo de los ingresos corrientes, se descontarán los activos, inversiones y rentas de las entidades territoriales, que respalden los procesos de titularización. Haciendo explícito los procedimientos y mecanismos que actualmente operan para estas operaciones por parte del Ministerio de Hacienda.*

El artículo 4º 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 aún 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 de la República. 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 5º 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 6º 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 operacional y el saldo de la deuda/ingresos corrientes, respectivamente. Queda aquí incorporado el indicador saldo/ingresos corrientes 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 estos 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 7º se estructurarán 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 8º 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 9º 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 retorne a niveles de endeudamiento sanos y sostenibles en el largo plazo, es decir, aquéllos 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 10 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 11 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 12 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 13 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 14 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 15 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 16 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 corrientes 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 se 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 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.

Una leve precisión en este artículo se somete también a consideración de la Plenaria del honorable Senado de la República, referente al tipo de ingresos que componen el segundo indicador. Estos ingresos son los corrientes.

El artículo 17 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 18 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.

El artículo 19 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 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 la plenaria del honorable Senado de la República, la siguiente proposición:

Dése 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 aprobadas por la Comisión Tercera del honorable Senado de la República.

De los honorables Senadores,

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

ANEXO  
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 Providencia | 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       | 37.868         | 64.039         | 69          |
| Tolima                   | 11.205         | 17.748         | 58          |
| Vichada                  | 35             | 52             | 49          |
| Valle                    | 61.162         | 82.517         | 35          |
| Huila                    | 7.853          | 10.486         | 34          |
| <b>Subtotal</b>          | <b>274.253</b> | <b>567.803</b> | <b>107</b>  |
| Arauca                   | 3.902          | 3.821          | -2          |
| Norte de 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         |
| <b>Subtotal</b>          | <b>30.419</b>  | <b>25.743</b>  | <b>15</b>   |
| <b>Total</b>             | <b>304.672</b> | <b>593.546</b> | <b>95</b>   |

Fuente: Superintendencia Bancaria: Central de Riesgos Cálculos Confis

ANEXO  
TABLA NUMERO 2

**Deuda de las Administraciones Centrales Departamentales Con el Sector Financiero**  
(cifras en millones de pesos)

| Departamento | 1993   | 1994   | Diferencia | Variación % |
|--------------|--------|--------|------------|-------------|
| Casanare     | 270    | 3.869  | 3.599      | 1333        |
| Huila        | 1.553  | 9.569  | 8.016      | 516         |
| Valle        | 14.819 | 70.448 | 55.629     | 375         |

| Departamento             | 1993           | 1994           | Diferencia | Variación % |
|--------------------------|----------------|----------------|------------|-------------|
| 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          |
| Bolíva                   | 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          |
| C/marca                  | 26.897         | 32.270         | 5.373      | 20          |
| Sucre                    | 4.234          | 5.039          | 805        | 19          |
| Quindío                  | 4.001          | 4.740          | 739        | 18          |
| Putumayo                 | 2.636          | 3.038          | 402        | 15          |
| Boyacá                   | 5.125          | 5.442          | 317        | 6           |
| Chocó                    | 1.400          | 1.240          | -160       | -11         |
| Amazonas                 | 147            | 130            | -17        | -12         |
| Guaviare                 | 417            | 250            | -167       | -40         |
| <b>TOTAL</b>             | <b>153.883</b> | <b>329.758</b> |            | <b>114</b>  |

Fuente: Superintendencia Bancaria, Central de Riesgos Cálculos Confis

**PROYECTO DE LEY NUMERO 68  
SENADO 1995**

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

El Congreso de Colombia,

**DECRETA:**

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

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

Artículo 2º. Se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda, incluyendo los del nuevo crédito, no superan el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional.

La entidad territorial que registre niveles de endeudamiento inferiores o iguales al límite señalado, en este artículo, 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 com-

pensaciones 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.

Para los efectos de este parágrafo se entenderá por inversión lo que se define por tal en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Artículo 3º. (Nuevo). Para el cálculo de los ingresos corrientes, se descontarán los activos, inversiones y rentas de las entidades territoriales, que respaldan los procesos de titularización vigentes.

Artículo 4º. 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 5º. 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 6º. 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 7º. El cálculo del ahorro operacional y los ingresos corrientes de la presente ley se realizará con base en las ejecuciones presupu-

estales 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 8º. Sin perjuicio de lo establecido en las normas especiales, el Gobierno Nacional establecerá las reglas para determinar la capacidad de pago de las entidades descentralizadas de los entes territoriales. Para tal efecto, el Gobierno tendrá en cuenta, entre otros criterios, las características de cada tipo de entidad, las actividades propias de su objeto y la composición general de sus ingresos y gastos.

Artículo 9º. 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 10. 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 11. 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 12. En forma periódica, de acuerdo con los lineamientos del Plan General 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 13. 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 14. 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 15. 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 noveno, duodécimo y decimotercero constituirá falta disciplinaria y dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en las disposiciones vigentes.

Artículo 16. 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 corrientes 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 17. 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 18. Las autorizaciones mencionadas en la presente ley no exoneran a las entidades territoriales del cumplimiento de los re-

quisitos establecidos en las normas vigentes para la celebración de operaciones de crédito público interno y externo.

Artículo 19. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que les sean contrarias.

De los honorables Senadores,

*Juan Martín Caicedo Ferrer, Juan Camilo Restrepo Salazar*, Senadores Ponentes.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santa Fe de Bogotá, D. C., cinco (5) de junio 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 al artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento". Con pliego de modificaciones. Consta de treinta y un (31) folios.

El Secretario General,

*Rubén Darío Henao Orozco.*

TEXTO DEFINITIVO

**aprobado en la Comisión Tercera Constitucional permanente en su Sesión Ordinaria del martes 21 de mayo de 1996 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. Se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda, incluyendo los del nuevo crédito, no superan el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional.

La entidad territorial que registre niveles de endeudamiento inferiores o iguales al límite señalado en este artículo, 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.

Para los efectos de este párrafo se entenderá por inversión lo que se define por tal en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Artículo 3°. 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 4°. 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 5°. 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 6°. 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 7°. Sin perjuicio de lo establecido en las normas especiales, el Gobierno Nacional establecerá las reglas para determinar la capacidad de pago de las entidades descentralizadas de los entes territoriales. Para tal efecto, el Gobierno tendrá en cuenta, entre otros criterios, las características de cada tipo de entidad, las actividades propias de su objeto y la composición general de sus ingresos y gastos.

Artículo 8°. 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 9°. 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. En forma periódica, de acuerdo con los lineamientos del Plan General 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. Las entidades públicas que, en ejercicio de sus funciones, soliciten informa-

ción a las entidades territoriales sobre el estado de su endeudamiento, deberán ajustar estos requerimientos a la metodología contenida en la presente ley.

Artículo 13. 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, undécimo y duodécimo constituirá falta disciplinaria y dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en las disposiciones vigentes.

Artículo 15. 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 la 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.

#### COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE Asuntos Económicos

Santa Fe de Bogotá, D. C., veintiuno (21) de mayo de mil novecientos noventa y seis (1996).

En sesión de la fecha y en los términos anteriores, la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República aprobó en Primer Debate el 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 Presidente,

*Luis Guillemo Vélez T.*

El Vicepresidente,

*Guillermo Ocampo Ospina.*

El Secretario General,

*Rubén Darío Henao Orozco.*

\* \* \*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 46 DE 1995 CAMARA, 174 DE 1995 SENADO**

*por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Estadístico, reconocida por el Ministerio de Educación Nacional.*

Honorables Senadores:

Cumplimos con la honrosa designación que nos hiciera la Presidencia de la Comisión Sexta del honorable Senado, de rendir ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 46 de 1995 Cámara, 174 de 1995 Senado, “por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Estadístico, reconocida por el Ministerio de Educación Nacional”.

Teniendo en cuenta que el texto del Proyecto de ley en referencia presentado a consideración de la Comisión Sexta para primer debate fue aprobado por unanimidad, solicitamos al señor Presidente y honorables Senadores, dar segundo debate al Proyecto de ley número 46 de 1995 Cámara, 174 de 1995 Senado, “por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Estadístico, reconocida por el Ministerio de Educación Nacional”.

Santa Fe de Bogotá, D. C., 4 de junio de 1996.

*Jaime Dussán Calderón, Alvaro Mejía López,*  
Senadores.

**TEXTO DEFINITIVO**

**para segundo debate al Proyecto de ley número 46 de 1995 Cámara, 174 de 1995 Senado, por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Estadístico, reconocida por el Ministerio de Educación Nacional.**

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Para todos los efectos legales, entiéndese por ejercicio de la Estadística la aplicación de las bases matemáticas del sistema de recolección, análisis y modelación de información de poblaciones, expresada en forma cuantitativa o categórica.

Artículo 2º. Dentro del territorio nacional y en el marco de la presente ley se denomina estadístico a quien pueda acreditar su formación e idoneidad profesional mediante la presentación del respectivo título de Estadístico o Especialización en Estadística o Magister en Estadística o Doctorado en Estadística conferido por cualquier universidad colombiana, reconocida y autorizada para el efecto por el Gobierno de la Nación o títulos equivalentes o superiores expedidos por facultades o institutos de investigación o de educación superior de países extranjeros, previa convalidación con el Instituto Co-

lombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes.

Parágrafo. Tendrán validez y aceptación legal para ejercer como estadístico quienes acrediten formación profesional con títulos de Ph.D, Doctorado en Ciencias Naturales, Doctorado de Estado, Magister en Ciencias, Maestría en Ciencias o similares con tesis de grado sobre temas estadísticos, conferido por cualquier universidad colombiana, reconocida y autorizada para el efecto por el Gobierno de la Nación o títulos equivalentes o superiores expedidos por facultades o institutos de investigación o de educación superior de países extranjeros, previa convalidación con el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes.

Artículo 3º. Las personas particulares o entidades privadas o del Estado encargadas del manejo de información estadística consideradas de servicio público están obligadas por la presente ley, a contar con el aval de un estadístico encargado de dar fe pública de la magnitud, de la exactitud y de la precisión con que se entregan los resultados de tipo estadístico.

Artículo 4º. El diseño de experimentos y los diseños muestrales de estudios, proyectos e investigaciones consideradas de servicio público serán encomendadas a estadísticos quienes darán fe pública acerca de la correcta interpretación de los resultados de tipo estadístico.

Artículo 5º. En la calificación de propuestas, licitaciones o concursos referentes a servicios públicos y en los que exista algún componente estadístico deberán participar estadísticos encargados de certificar la idoneidad de los planteamientos de tipo estadístico.

Artículo 6º. Las cátedras y programas de investigación sobre tópicos estadísticos en universidades reconocidas por el Icfes y en desarrollo de la educación formal, serán encargadas a estadísticos.

Artículo 7º. Las autoridades respectivas exigirán la certificación de estadísticos en los siguientes casos:

a) La aplicación de métodos de muestreo para la auditoría pública;

b) La evaluación de aspectos estadísticos en consultorías e interventorías de investigaciones consideradas de servicio público;

c) La producción y publicación de cálculos y proyecciones consideradas de servicio público.

Artículo 8º. Quienes sin llenar los requisitos exigidos y para las obligaciones que establece la presente ley, ejerzan la función de estadístico en el país, quedarán bajo el régimen de sanciones que la ley ordinaria fija para el ejercicio ilegal de las profesiones.

Artículo 9º. Créase el Consejo Profesional de Estadística de Colombia, el cual estará integrado por los siguientes miembros principales o sus correspondientes suplentes:

1. El Ministro de Educación o su delegado.

2. El Director Nacional de Planeación o su delegado.

3. El Director del DANE o su representante.

4. Un representante del cuerpo docente de cada una de las universidades nacionales con programas de pregrado o postgrado en Estadística.

5. Un representante de cada una de las asociaciones gremiales de estadísticos.

Artículo 10. El Consejo Nacional de Estadística tendrá su sede permanente en Santa Fe de Bogotá, D.C., y sus funciones serán las siguientes:

a) Dictar su propio reglamento, organizar su propia secretaría ejecutiva y fijar sus formas de financiación;

b) Expedir las normas de ética relativas al ejercicio de la profesión de estadístico;

c) Velar por el cumplimiento de la presente ley, sancionar o cancelar a los estadísticos que no se ajusten a los preceptos contenidos en el Código de Ética Profesional;

d) Colaborar con las asociaciones, sociedades gremiales, científicas y profesionales y otras organizaciones de la estadística en el estímulo para el desarrollo de la profesión y el continuo mejoramiento de la calificación profesional;

e) Las demás que le señalen sus reglamentos en concordancia con la presente ley.

Artículo 11. El Consejo Profesional de Estadística de Colombia contará siempre, para el eficaz desempeño de sus funciones, con la asesoría de las asociaciones profesionales y sociedades científicas y técnicas de estadísticos que oficialmente funcionen en el país, así como de sus afiliados o capítulos.

Artículo 12. El Consejo Profesional de Estadística encargará a los estadísticos mejor calificados, de mayor experiencia y reconocimiento del país para conformar el Consejo Consultivo del Gobierno Nacional sobre temas relacionados a la Estadística.

Artículo 13. El Gobierno a través del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE reglamentará la presente ley en el término de seis meses contados a partir de su promulgación.

Artículo 14. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 15. La presente ley rige a partir de su expedición.

Santa Fe de Bogotá, D.C., junio 4 de 1996.  
(Firma ilegible).

\* \* \*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 220 DE 1996 SENADO, NUMEROS 002 DE 1995, 030 DE 1995 Y 044 DE 1995 CAMARA, ACUMULADOS**

*por el cual se reglamenta el deber de votar y se crean estímulos para los sufragantes.*

Honorables Senadores:

En cumplimiento del encargo que me hiciera la Presidencia de la Comisión Primera del honorable Senado, rindo ponencia para segundo debate del Proyecto de ley arriba mencionado, lo que hago en los siguientes términos:

**Antecedentes**

Originario de la Cámara de Representantes ha llegado al honorable Senado la iniciativa

parlamentaria que busca reglamentar, el deber constitucional de participar en la conformación del poder político a través del voto, crea estímulos para los sufragantes y modifica la edad que permite acceder a la ciudadanía. Como lo expresamos en nuestra ponencia para el primer debate, este Proyecto de ley pretende dar respuesta a la preocupación de nuestra endeble democracia política en los últimos años: el abstencionismo electoral.

En efecto, si se observan las estadísticas sobre este tema a partir del restablecimiento del sistema democrático en 1958 se establece que paulatinamente los colombianos se han ido alejando de las urnas, en porcentajes fructuantes que han alcanzado hasta el 70%. Ni siquiera el establecimiento de la elección popular de alcaldes y gobernadores ha logrado vencer la apatía de nuestros conciudadanos; más aún, los instrumentos que al amparo de la nueva Carta Política se han creado como expresión de la democracia participativa tampoco han logrado convocar a los ciudadanos y es así como la consulta popular no se ha podido ensayar a nivel nacional por temor a que no la avalen el número de ciudadanos que como mínimo requiere la ley, ante el hecho de los inconvenientes que han tenido las consultas municipales.

Desde luego que esta preocupante situación tiene las más variadas interpretaciones: para algunos es un fenómeno que tiene causas solamente formales y que por lo mismo no ponen en peligro la vigencia de nuestras instituciones democráticas. Para otros, entre los cuales nos contamos, es el reflejo de una profunda crisis de toda la super estructura del Estado colombiano, que no les permite a sus instituciones políticas sobre todo, cumplir su papel esencial en la vida de la sociedad.

Cuando la política desciende del mundo de las esencias, vale decir de la búsqueda de las grandes metas del humanismo, al pequeño que hacer de los fenómenos, donde el clientelismo es una de sus formas de expresión, podemos decir entonces que ella, la política, ha desaparecido y ha sido sustituida por su antítesis: la privatización total del mundo de lo público. La corrupción, que es la extrema forma de su degeneramiento, sólo es posible cuando lo público se vuelve privado, en manos de gobernantes y políticos que devienen en espúreos.

Por eso hemos dicho que el camino correcto para combatir el abstencionismo no es otro que el de legitimar la política en la conciencia de nuestros compatriotas. Si los colombianos siguen mirando el quehacer político como un negocio privado, que se resuelve en el arte de las promesas de favores personales, prebendas y aun de punibles compromisos, será muy difícil lograr su masiva participación electoral, participación que además de masiva debemos buscar sea consciente y responsable.

#### El Proyecto de ley

La iniciativa objeto de estudio se ubica en el terreno de lograr el objetivo de una amplia participación ciudadana no apelando a la institucionalización del voto obligatorio con las consiguientes sanciones para los infractores sino

por el contrario, buscando estimular a los potenciales electores que hoy se encuentran alejados de las urnas.

La ponencia ante la Comisión Primera acogió y complementó el proyecto aprobado en la Cámara de Representantes, pero suprimió algunos de los estímulos propuestos en el artículo segundo, lo mismo que el descanso compensatorio remunerado. Las razones fueron ampliamente expresadas en dicha ponencia, de la cual extractamos los apartes más importantes:

“No ignora el suscrito ponente que los estímulos electorales pueden terminar produciendo un efecto negativo en la conciencia democrática de los colombianos, en la medida en que su desproporción o exageración pueda generar una mentalidad utilitarista que distorsionaría gravemente el sentido patriótico y ciudadano del deber de votar. -De allí que, aceptando su relativa conveniencia, se pone en guardia para impedir que este proyecto de ley pueda golpear a la opinión pública en la medida en que los estímulos aparezcan mostrando al Estado como un disimulado comprador de votos-. Más aún, cuando la Corte Constitucional, guardiana suprema de la integridad y superioridad de la Carta, en reciente sentencia (número-C-002 de 1996 de enero 23 de 1996, Magistrado ponente doctor Carlos Gaviria Díaz), al declarar la inexecutable del artículo 40, literal b) de la Ley 48 de 1993, hizo un profundo estudio sobre el Derecho a la Igualdad, que ha determinado, de nuestra parte, una revisión detallada de cada uno de los estímulos propuestos en este proyecto de ley, para evitar su inconstitucionalidad.

En la sentencia mencionada, la Corte Constitucional declaró no ajustado a la Constitución Nacional, el siguiente texto de la Ley 48 de 1993:

“A los bachilleres que presten el servicio militar y aspiren a continuar estudios en Centros de Educación Superior, el puntaje obtenido en las pruebas de Estado o su asimilado realizado por el Icfes o entidad similar, se le sumará un número de puntos equivalente al 10% de los que obtuvo en las mencionadas pruebas...”

El Supremo Juez Constitucional, después de invocar la fórmula clásica aristotélica de la igualdad (“hay que tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual”), la considera insuficiente para las “decisiones de los tratos desiguales tolerables o intolerables” y recurriendo a Norberto Bobbio considera que el concepto de igualdad está relacionado íntimamente con tres aspectos:

- a) Los sujetos entre los cuales se quieren repartir los bienes o gravámenes;
- b) Los bienes o gravámenes a repartir y;
- c) El criterio para repartirlos.

Esto es, que para hablar de igualdad hay que responder estas tres preguntas: ¿Igualdad entre quiénes?, ¿igualdad en qué? ¿e igualdad con base en qué criterio? Y continúa la Corte: “Los sujetos pueden ser todos, muchos o pocos; los bienes a repartir pueden ser derechos, ventajas económicas, cargos, poder, etc., los criterios pueden ser la necesidad, el mérito, la capacidad, la clase, el esfuerzo, etc.”

Pues bien, los dos primeros elementos (los sujetos y los bienes) son relativamente identificables y por lo mismo fáciles de responder, por el contrario “el criterio de diferenciación”, por conllevar un elemento subjetivo, lo vuelve algo más complejo.

Cuando se establece un tratamiento desigual para los ciudadanos, se considera que surge un conflicto entre el principio a la igualdad y el principio que entra en confrontación con él, correspondiendo en primer lugar al legislador y luego al juez de constitucionalidad hacer la ponderación sobre la prevalencia de uno de ellos en cada caso concreto, sobre la base de que la carga argumentativa está inclinada en favor de la igualdad.

Y concluye la Corte Constitucional:

“...Una vez se ha determinado la existencia fáctica de un tratamiento desigual y la materia sobre la que él recae (cf. 6.3.1.), el análisis del criterio de diferenciación se desarrolla en (tres) etapas, que componen el *test de razonabilidad* y que intentan determinar:

“a) La existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento del trato desigual;

“b) La validez de ese objetivo a la luz de la Constitución;

“c) La razonabilidad del trato desigual, es decir, la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido...”

“En el caso concreto del principio de igualdad, el concepto de proporcionalidad significa, por lo tanto, que un trato desigual no vulnera ese principio sólo si de demuestra que es (1) *adecuado* para el logro de un fin constitucionalmente válido; (2) *necesario*, es decir, que no existe un medio menos oneroso en términos del sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin; y (3) *proporcionado*, esto es, el trato desigual no sacrifica valores y principios (dentro de los cuales se encuentra el principio de igualdad) que tengan un mayor peso que el principio que se quiere satisfacer mediante dicho trato”...

A la luz de las anteriores consideraciones y en relación con los estímulos electorales propuestos, es necesario despejar frente a cada uno de ellos su viabilidad constitucional. -En efecto, no hay duda alguna que su aprobación implica un tratamiento desigual entre los ciudadanos que votan y los que no lo hacen, sobre la base de que el voto no sólo es un derecho sino un deber constitucional.

En primer lugar, hay que advertir que todos los colombianos con mayoría de edad tienen el derecho y el deber de votar, esto es, están habilitados para hacerlo. -Si no lo hacen, no es porque alguien se lo impida, sino porque voluntariamente (así tenga razones morales) no se quiere participar en la Constitución del poder político. - Tienen derecho al mismo tratamiento los ciudadanos que cumplen con sus deberes ciudadanos y los que no lo hacen?

Pero aceptando, en gracia de discusión que el cumplimiento de los deberes constitucionales no genera diferenciación alguna frente a los colombianos que no los cumplen, tenemos que

el tratamiento desigual que el proyecto de ley sugiere es "adecuado para el logro de un fin Constitucional válido", como lo sería el de lograr una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones políticas; y es también "necesario", por cuanto para la consecución del fin dicho nos parece menos gravoso que la propuesta contraria; el voto obligatorio, que conlleva la imposición de sanciones para quienes no cumplan con el deber forzoso.-

En cuanto a la "proporcionalidad", consideramos que en el caso concreto de los estímulos electorales propuestos en la iniciativa legal en comento, se debe empezar por aceptar aquellos que no consagran desigualdad manifiesta, como es el caso de preferir a los electores cuando se producen empates en los puntajes, en los exámenes de ingreso tanto a las instituciones de educación, superior como en la lista de elegibles para un empleo de carrera del Estado; que en vez de decidir la suerte, el factor determinante en caso de igualdad de puntaje sea el cumplimiento del deber ciudadano de votar, nos parece que no viola el principio de proporcionalidad; los mismos, en el caso de adjudicación de becas, de predios rurales y de subsidios de vivienda si se produce la "igualdad de condiciones" de que trata el numeral 6º del artículo 2º del proyecto. -Claro que en este último caso, habrá que mejorar la redacción del numeral, para evitar fraudes que pueden, eso sí, violar el derecho a la igualdad.-

En cuanto al numeral 3º del artículo 2º del proyecto, que consagra una rebaja en el tiempo de servicio militar para los votantes, consideramos que tampoco se vulnera intereses jurídicos de otras personas o grupos que puedan verse afectados, ya que todos los mayores de edad están habilitados para acceder al beneficio sin cortapisa alguna. - Es un estímulo para los jóvenes, a quienes es más imperativo convocar. - Lo mismo puede decirse del descuento del 10% del costo de la matrícula en instituciones de educación superior.-

Los demás estímulos propuestos, como la bonificación de 10 puntos en los exámenes de Estado para bachilleres, o la bonificación del 3% del puntaje en los concursos de carrera del Estado, o el descuento del 10% del impuesto a pagar como retención en la fuente, serán negados por la ponencia, pues consideramos que generan desigualdades inconvenientes, que no tienen relación con la finalidad del proyecto".

El proyecto fue aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado en su sesión del 5 de junio de 1996, en los términos sugeridos en el Pliego de Modificaciones, con una sola salvedad. -Por solicitud del honorable Senador Roberto Gerlein el ponente retiró del artículo propuesto el relacionado con la mayoría de edad a los 17 años, con el propósito de que dicho artículo al no ser ni discutido ni votado en la Comisión, pueda ser propuesto para su debate directamente en la plenaria, si así lo pidiera alguno de los Senadores.

En los anteriores términos rindo el informe encomendado, solicitando. Dése segundo debate al Proyecto de ley número 220 de 1996

Senado, números 002 de 1995 030 de 1995, y 044 de 1995 Cámara, y por medio de la cual "se reglamenta el deber de votar y se crean estímulos para los sufragantes".

Atentamente,

*Parmenio Cuéllar Bastidas,*  
Senador de la República.

Autorizamos el anterior informe,

El Presidente,

*José Renán Trujillo García.*

El Secretario,

*Eduardo López Villa.*

\* \* \*

**TEXTO APROBADO POR LA COMISION PRIMERA DEL HONORABLE SENADO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 220 DE 1996 SENADO, NUMERO 002 DE 1995, NUMERO 030 DE 1995 Y NUMERO 044 DE 1995 CAMARA ACUMULADOS**

*por la cual se reglamenta el deber de votar y se establecen estímulos para los sufragantes.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. El voto es un derecho y un deber ciudadano. La participación mediante el voto en la vida política, cívica y comunitaria, se considera una actitud positiva de apoyo a las instituciones democráticas, y como tal será reconocida, facilitada y estimulada por las autoridades.

Artículo 2º. Quien como ciudadano ejerza el derecho al voto en forma legítima en las elecciones y en los eventos relacionados con los demás mecanismos de participación constitucionalmente autorizados, gozará de los siguientes beneficios:

1. Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores, tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hayan hecho, en caso de igualdad de puntaje, en los exámenes de ingreso a las instituciones públicas o privadas de educación superior.

2. Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores al reclutamiento en el servicio militar, tendrá derecho a una rebaja de un (1) mes en la prestación de este servicio, cuando se trate de soldados bachilleres o auxiliares de policía-bachilleres, y de dos (2) meses cuando se trate de soldados campesinos o de soldados regulares.

3. Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores, tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hubieren hecho, en caso de igualdad de puntaje en la lista de elegibles para un empleo de carrera del Estado.

4. Quien hubiere ejercido el derecho al voto en las votaciones inmediatamente anteriores, tendrá derecho a ser preferido en la adjudicación de becas educativas, de predios rurales y de subsidios de vivienda que ofrezca el Estado, en caso de igualdad de condiciones, estrictamente establecidas en concurso abierto, frente a quienes injustificadamente no lo hicieron.

5. El estudiante de institución oficial de educación superior tendrá derecho a un descuento

del 10% del costo de la matrícula, si acredita haber sufragado en la última votación, realizada con anterioridad al inicio del respectivo período académico.

Artículo 3º. Se considera justificada la abstención electoral en unas determinadas votaciones, cuando dentro de los quince (15) días siguientes a los escrutinios municipales, el interesado demuestre de manera fehaciente ante el Registrador Municipal o Distrital del Estado Civil del lugar donde esté inscrita su cédula, que no sufragó por fuerza mayor o caso fortuito, en los términos definidos en el Código Civil.

Si el Registrador Municipal o Distrital del Estado Civil aceptare la excusa, proferirá resolución motivada en ese sentido y ordenará la expedición del Certificado Electoral de que trata el artículo siguiente. Las diligencias las archivará y copia de la resolución enviará de inmediato a los Delegados Departamentales del Estado Civil para el mismo fin.

Si la excusa no fuere aceptada, así se expresará en la resolución respectiva, en la cual se negará la expedición del Certificado Electoral. El interesado podrá apelar ante los Delegados Departamentales del Estado Civil.

Los ciudadanos residentes en el exterior, acreditarán los hechos a que se refiere este artículo ante el Cónsul de Colombia en el respectivo lugar, quien tendrá las facultades que esta ley atribuye a los Registradores Municipales.

Las actuaciones de que trata este artículo son públicas y por lo mismo, cualquier persona podrá impugnarlas.

Artículo 4º. Créase el Certificado Electoral como plena prueba del cumplimiento ciudadano del deber de votar, el cual será expedido por el Registrador Municipal o Distrital del Estado Civil del lugar donde se encontrare inscrita la cédula respectiva.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, dentro del año siguiente a la expedición de esta ley, reglamentará todo lo relacionado con la Tarjeta Electoral, determinará el tiempo y la forma de su expedición, lo mismo que sus refrendaciones sucesivas.

Artículo 5º. Durante los noventa (90) días anteriores a la fecha de cada elección, o del día en que deba realizarse un evento de participación ciudadana de carácter nacional o territorial, la presente ley será reiteradamente divulgada a través de los medios de comunicación del Estado, tanto por el Gobierno Nacional como por las administraciones seccionales o locales respectivas. Así mismo se dará a conocer en los establecimientos de educación media y superior.

Artículo 6º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos se aprobó el Proyecto de ley número 220 de 1996, según consta en el Acta número 37 del 5 de junio de 1996.

El Presidente,

*José Renán Trujillo García.*

El Secretario,

*Eduardo López Villa.*

## PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 206 DE 1995 SENADO

*por la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuario, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones*

Honorables Senadores:

Al rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley 206 Senado, 1995, "por la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuario, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones", ejercemos nuestra función legislativa con la plena conciencia de haber sido favorecidos con un encargo de trascendencia histórica en el área de influencia del sector agropecuario y pesquero.

Al interior de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, presentamos y defendimos las razones sustentatorias del proyecto, habiendo contado con el beneplácito de los honorables Senadores que la integran, el de los parlamentarios que quisieron hacerle seguimiento y el de los representantes del sector agropecuario, que ejercieron respetuosa y atenta vigilancia al desarrollo de dicho debate.

La general acogida dada a la iniciativa legislativa en mención ratifica nuestra convicción de estar interpretando fielmente la voluntad de la nacionalidad colombiana, integrada en elevada proporción por quienes generan riqueza desde la parcela lugareña, en actitud paciente y esperanzada, en medio del silencio que sólo se perturba con accionar comunitario al detectar que no basta el ancestral trasegar del terruño para la consecución del sustento familiar.

### II. Reclamaciones populares

En la presente década han sido múltiples las expresiones de inconformidad de la población rural, en su perseverante reclamo de mejoramiento de las condiciones que enmarcan la producción agropecuaria:

El paro del sur del Huila, centralizado en el Municipio de Altamira, en el año 1992; el del Municipio de La Plata, en 1993, que culminó con el Acta del mismo nombre, suscrita por el entonces Ministro de Agricultura, doctor José Antonio Ocampo; el celebrado en todo el Departamento del Huila entre los días 15 y 17 de noviembre de 1994, finalizado con Acta de compromiso, suscrita en representación del Gobierno por el Ministro de Agricultura, doctor Antonio Hernández; el del 19 de julio de 1995, que afloró en los departamentos del eje cafetero, Tolima, Huila, Cundinamarca, Cesar, y Nariño, entre otros, cuyo resultado directo fue el Programa de Alivio de la Deuda Cafetera, plasmado en el Decreto 303 del 1996; y, finalmente, el del 29 de abril de 1996, en el Departamento del Huila, que originó el "Acta de acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Asociación Agropecuaria del Huila", suscrita por los Ministros del Interior y Agricultura, doctores Horacio Serpa y Cecilia López Montaña y por el Presidente de la Caja Agraria, doctor Benjamín Medina Rodríguez, en representación del Gobierno, en la que éste avala expresamente el proyecto de ley que nos ocupa, son, a título de ejemplo, algunas de las

expresiones de angustia de un sector agobiado por onerosas cargas económicas, aislado de las posibilidades de crédito productivo y angustiado al extremo por la imposibilidad de lograr mecanismos que le permitan rehabilitarse y vincularse nuevamente a la generación de riqueza y empleo, en beneficio de la sociedad en general.

### III. El Proyecto: Resultado del censo

El texto normativo que hoy sometemos a su consideración es, ante todo, producto de la deliberación y acuerdo concurrente de Gobierno y ciudadanos que, en forma desprevenida, motivados tan solo por la voluntad de acertar, presentaron a nuestro estudio diversas fórmulas, complementarias o sustitutivas del articulado inicial, que enriquecieron su texto y permitieron una mejor definición de su espíritu, al clarificar sus objetivos y mecanismos de operación.

La amplia expresión popular que originó el proyecto, el innegable respaldo de la opinión pública y de los parlamentarios que han conocido del mismo y el apoyo expreso del Gobierno, manifestado a través de los Ministros del Despacho, Presidentes o Directores de Institutos y los Asesores de las entidades del sector, permiten asegurar que su expresión y aprobación constituyeron un auténtico propósito nacional.

### IV. El contenido del proyecto

En diez (10) artículos se contienen disposiciones que expresan la regulación de un mecanismo con proyección de permanencia al servicio del "pequeño productor agropecuario y pesquero".

Incluye, además, un artículo transitorio, limitado en su vigencia a la solución del problema de la deuda actual contraída por los pequeños productores, con corte al 31 de diciembre de 1994, estableciendo dos rangos que cubren obligaciones hasta por \$10.000.000.00 y autorizando al Gobierno Nacional para desarrollar los mecanismos financieros necesarios, a fin de proveer recursos por valor de \$150.000.000.000.00 que permitan ejecutar el programa.

La definición del Fondo y de sus objetivos; la precisión del concepto de "pequeño productor", único beneficiario de sus recursos; el enunciado de los eventos de crisis que dan lugar a su intervención; las fuentes de recursos, las funciones que, además de las atinentes al manejo de las obligaciones, incluyen recompra de tierras; la facultad de pactar con los establecimientos de crédito, las condiciones de pago de la porción no adquirida de la deuda y de subsidiar la diferencia resultante; la habilitación de los deudores para contraer nuevos créditos; la composición de la Junta Directiva del Fondo, que establece mayoría en la representación del Gobierno, y la autorización a dicha Junta Directiva para reglamentar lo concerniente a la recuperación de la cartera adquirida por el Fondo, son los conceptos que integran el proyecto de ley, que se perfila desde ahora como instrumento determinante del Gobierno Nacional para intervenir con eficacia en la solución de la problemática económica y social del campo colombiano.

### V. Constitucionalidad del proyecto

A) Es premisa fundamental, al efectuar el análisis de los aspectos que enmarcan el proyecto en la normativa constitucional, entenderlo como un desarrollo de los derechos económicos y sociales, consagrados en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política y del correlativo deber estatal de regularlos mediante preceptos legislativos e intervenir para evitar que situaciones de crisis como las contempladas en el proyecto, amenacen gravemente las condiciones de bienestar del campesino que el Constituyente proteje. Tales normas expresan:

Artículo 64. "Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos".

Artículo 65. "La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad".

Artículo 66. "Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales".

Consideramos de interés recordar en el texto de la presente ponencia que la Corte Constitucional, en sentencia número C-205-1995 precisa los requisitos esenciales que permiten el nacimiento de subsidios del Estado a los particulares, y que podemos resumir de la siguiente manera:

1. Que se sustente en una norma o principio constitucional.
2. Que lo conceda la ley.
3. Que resulte imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado; y
4. Que tienda a promover la igualdad real y efectiva de los asociados.

Los requisitos anteriores, al concurrir en todos los aspectos del proyecto que puedan entenderse como subsidio, despeja cualquier duda de inconstitucionalidad por la razón mencionada.

B) Igualmente, en cuanto tiende a lograr el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, que serían las resultantes directas de la superación de la crisis originada por el acaecimiento de alguno de los eventos relacionados en el proyecto de ley, los recursos destinados al Fondo de Solidaridad

Agropecuarios son un gasto público social, que constituye inversión social para los efectos del artículo 359, numeral 2º de la Constitución Política (puede destinarse específicamente al mismo una renta nacional), al tenor de lo expresado en el artículo 17, inciso 1º, de la Ley 179 de 1994, que modifica la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto, que dice: "Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión";

C) El Fondo de Solidaridad Agropecuario, al adquirir total o parcialmente la deuda de los pequeños productores agropecuarios y pesqueros no pretende en forma alguna regular el crédito, e invadir terrenos propios de la Junta Directiva del Banco de la República. Su gestión en este aspecto se limita a la adquisición de la cartera de un sector definido de la población, pudiendo llegar, respecto de la deuda no adquirida, a pactar con los establecimientos de crédito el subsidio parcial de las condiciones que la gravan. En forma alguna introduce el proyecto reglamentaciones generales que establezcan o impongan condiciones sobre existencia de las obligaciones, plazos, intereses, garantías, etc., que correspondan por disposición constitucional o legal a otros funcionarios. El marco normativo de la Constitución y el acogimiento a las condiciones preestablecidas es obligada referencia en la gestión del Fondo;

D) Una vez adquirida la cartera de los pequeños productores agropecuarios y pesqueros, el Fondo de Solidaridad Agropecuario, conforme a la reglamentación que establezca su Junta Directiva, procederá a recuperar los recursos invertidos. El proyecto excluye entonces los auxilios o donaciones prohibidos por el artículo 355 de la Constitución Política;

E) Iniciativa de Gasto:

La Corte Constitucional, en sentencia C-490 de 1994, al interpretar el artículo 154 de la Constitución Política, definió como regla general la iniciativa parlamentaria en la presentación de proyectos de ley que conlleven gasto público, con las taxativas excepciones que trae la misma norma. Sobre el particular expresó:

"(3) El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativas no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la Constitución Política: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución".

Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 11 y 22 y los literales a), b) y e); del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas que ordenen participaciones en las rentas nacio-

nales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Salvo el caso de las específicas materias de que puedan ocuparse las leyes mencionadas, no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comporten gasto público.

En realidad, analizadas en detalle las excepciones, ninguna de éstas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte, sólo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la Ley de Presupuesto...

Por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en punto a la iniciativa legislativa. Las excepciones si bien cubren diversas fuentes de gasto público, no agotan el universo de situaciones que pueden ser objeto de ley y que, de manera directa o indirecta, pueden eventualmente representar gasto público, desde luego si con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la Ley de Apropriaciones".

#### VI. Aspectos relativos al aval del Gobierno al proyecto

Creemos pertinente incluir en esta ponencia diversos elementos relacionados con el aval gubernativo al proyecto de ley, a saber:

a) Acta de Acuerdo de Neiva, suscrita el 29 de abril del año en curso por el Gobierno Nacional, representado por los Ministros del Interior y Agricultura y por el Presidente de la Caja Agraria, por los directivos de la Asociación Agropecuaria del Huila, y por el Gobernador del Huila y los Parlamentarios de este departamento, en calidad de veedores. En ella el Gobierno Nacional avala el proyecto.

El Acta mencionada expresa: "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 Avilés 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 Cámara, 1995 y 206 Senado, 1995, "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 señale 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".

b) Comunicaciones del Congreso al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público:

En oficios de mayo 16 y 21 del año en curso, remitidos al doctor José Antonio Ocampo Gaviria, Ministro de Hacienda, por el doctor Octavio García Guerrero, Secretario de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, se expresa:

Oficio número 25804 de mayo 16: "Señor Ministro. Por instrucciones del Primer Vicepresidente del Senado honorable Senador José Antonio Gómez Hermida, comedidamente me permito hacer llegar para su conocimiento fotocopia de la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 206 de 1995 Senado, "por la cual se crea el Fondo de Solidaridad del Sector Agropecuario"..."

Oficio de mayo 21: "Señor Ministro. Comedidamente me permito comunicarle que la Mesa Directiva de esta Célula Legislativa, le

formula citación para el día 22 de mayo a las 10:00 a.m., en el recinto de esta Comisión, para que participe en la discusión del Proyecto de ley número 206 de 1995 Senado, "por la cual se crea el Fondo de Solidaridad del Sector Agropecuario"..."

c) Oficio del 3 de junio de 1996, enviado por los Ministros del Interior, Agricultura y Hacienda al doctor Julio César Guerra Tulena, Presidente del honorable Senado: "Apreciado Presidente: En forma cordial nos referimos al Proyecto de ley número 206 Senado 1995, aprobado por la Comisión Quinta del Senado, relacionado con la creación del Fondo de Solidaridad Agropecuario como cuenta especial de la Nación dependiente del Ministerio de Agricultura.

Sobre el particular queremos manifestarle que el Gobierno no comparte algunos aspectos incorporados en el proyecto y que fueron aprobados sin que se llevara a cabo la reunión definitiva con los Ministros de Hacienda y Agricultura, en los términos acordados en la Subcomisión integrada por los miembros del Congreso y funcionarios de los Ministerios de Agricultura y Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación.

Suscita especial inquietud aspectos relacionados con las definiciones de pequeño productor agrícola y pesquero, las situaciones de crisis y las prelación y montos de la cartera. Igualmente deben estudiarse las relaciones del proyecto de ley frente a la ley del plan de desarrollo así como las posibilidades de utilizar otros mecanismos de financiación diferentes a los presupuestales, como la compra de tierras, consignada en el acuerdo suscrito por el Gobierno y la Asociación Agropecuaria del Huila.

El Gobierno también quiere llamar la atención del honorable Congreso sobre los inconvenientes que puede traer al sector agropecuario el establecimiento de una cultura del no pago de las obligaciones bancarias, ya que puede significar resultados contrarios a los que se esperan del proyecto de ley en estudio. Por ello deben explorarse otras alternativas como la de constituir el fondo como un complemento del Seguro Agropecuario y de los otros mecanismos definidos en la ley.

Por todo lo anterior, el Gobierno no avala el Proyecto de ley número 206 Senado 1995 y solicita respetuosamente sea devuelto a estudio nuevamente de la Comisión"...

d) Oficio de junio 4 de 1996, enviado por los ponentes del Proyecto de ley número 206 de 1995 Senado, honorables Senadores José Antonio Gómez Hermida y Rafael Gómez Gómez al Presidente del honorable Senado de la República, doctor Julio César Guerra Tulena: "Apreciado señor Presidente: Recibimos en el día de hoy, en el recinto de la Comisión Quinta del Senado, copia del oficio número 00458, del 3 de los cursantes, a usted dirigido por los señores Ministros del Interior, doctor Horacio Serpa Uribe, de Agricultura, doctora Cecilia López Montaña y de Hacienda y Crédito Público, doctor José Antonio Ocampo Gaviria, en el que se expresa

la voluntad del Gobierno de no avalar el Proyecto de ley número 206 Senado 1995 y se solicita su devolución a la Comisión, con el argumento de haber incluido en el mismo aspecto no acordados con los Ministros de Agricultura y Hacienda.

Debemos reconocer nuestra sorpresa por una determinación apresurada y de absoluta inconveniencia que, al tiempo que proyecta ante la opinión pública la falsa imagen de incumplimiento del acuerdo sellado con el sector agropecuario y pesquero en el Acta suscrita en Neiva el 29 de abril del año en curso, no es acorde con el proceso de concertación que sobre el contenido del proyecto hemos adelantado con el Gobierno en el seno de la Comisión Quinta del Senado, desde el momento mismo en el que fuimos designados ponentes.

Del acuerdo con el Gobierno llevado a cabo en el Senado de la República y cuya oportunidad no entendemos agotada hasta la culminación del proceso legislativo, nació un articulado coherente, que viabilizó como mecanismo eficaz en beneficio del agro colombiano la buena intención contenida en el Proyecto número 85 Cámara 1995, presentado con el aval de aproximadamente 50 Congresistas, entre Representantes y Senadores, el que hizo tránsito en primera vuelta.

Los artículos no concertados obedecieron a la ausencia obligada del señor Ministro de Hacienda, en razón de sus compromisos de gobierno, compensada por el natural aporte del Congreso en ejercicio de su función legislativa.

El Senador Rafael Gómez Gómez y yo, hemos entendido que el recinto congresional no limita nuestra gestión parlamentaria. Por ello, en el día de hoy expresé personalmente al señor Ministro de Hacienda, en audiencia largamente buscada, las razones que a nuestro juicio impiden, en forma absoluta, el entierro de una iniciativa concebida por y en favor del campesino colombiano.

Nos es grato informarle que la reunión mencionada permitió aclarar al señor Ministro de Hacienda, aspectos sobre los cuales existía deficiente información, al tiempo que originó propuestas del Gobierno que serán presentadas a nuestra consideración en los días inmediatos, dentro del común esfuerzo de salvar el proyecto de ley.

Creemos interpretar a nuestros colegas del Senado, y en particular a los de la Comisión Quinta, cuya orientación y aporte conceptual han sido definitivos, interesados todos en el favorecimiento de un sector tradicionalmente deprimido, al ratificar a usted señor Presidente, la voluntad que nos anima de llevar a la Plenaria del Senado un proyecto de ley en el que prime la concertación con el Gobierno, en orden a obtener la anhelada eficacia de esta solución tanto tiempo buscada".

e) Oficio número 00477 de 11 de junio de 1996, dirigido por los señores Ministros de Hacienda y Agricultura al señor Presidente del Senado, mediante el cual se avala el proyecto de ley: "Respetado doctor: Por la presente, los Ministerios de Hacienda, Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural, para poder coad-

yuvar esta iniciativa, se permiten hacer los siguientes comentarios al Proyecto de ley 085 de 1995 (C), 206 de 1995 (S), "por la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuario, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones."

1. Se debe eliminar las referencias a la transferencia de tecnología y recompra de tierras que contiene el proyecto.

2. Se deben reformar los requisitos que deben cumplir los pequeños productores para acceder a lo establecido en la presente ley; como sería el caso de consultar los activos totales y no el patrimonio líquido de los beneficiarios. Además de revisar la definición de las llamadas situaciones de crisis, evitar la duplicidad en relación con el seguro agropecuario y algunos de los recursos que harían del Fondo.

3. Se elimina el artículo relacionado con la deuda insoluble porque fomentaría la cultura del no pago, debilita la estabilidad financiera de los establecimientos de crédito y además, son funciones que corresponden a la Junta Directiva del Banco de la República.

4. En cuanto al acceso a nuevos créditos, para conservar las competencias que la Constitución le dio al ejecutivo, la reclasificación debe corresponder a aquellos productores cuyas deudas hayan sido extinguidas en su totalidad.

5. Es pertinente alguna reestructuración y ajuste a la actual Caja de Crédito Industrial y Minero, para que aquella pueda cumplir de manera más eficiente con el apoyo del sector agropecuario, a través de la especialización de sus actividades y la descentralización de sus servicios.

6. Se debe proteger en primer lugar a aquellas deudas de menos de tres millones de pesos y en caso de quedar algún remanente, poder aliviar un poco a aquellas que estén dentro del anterior valor y los diez millones de pesos. Para estos efectos se destinarán \$150.000 mil millones a que se comprometió el Gobierno. Con esta suma queda cumplido en su totalidad el mandato legal del inciso 3º del numeral 2º del artículo 14 de la Ley 223 de 1995 a cuyo tenor: "(...) y medio punto porcentual del dieciséis por ciento (16%) del IVA, para atender a los demás sectores agrícolas deprimidos". Sólo en los anteriores términos estos Ministerios apoyarían el proyecto de ley.

Se anexa el texto del articulado con las modificaciones propuestas y sus correspondientes justificaciones"...

f) Reuniones de concertación sobre los temas del proyecto cuestionados por el Gobierno:

En el Despacho del señor Ministro de Hacienda se celebraron reuniones posteriores al oficio número 00458 de 3 de junio de 1996, antes transcrito, con la asistencia adicional de los ponentes del proyecto y la Viceministra de Agricultura, encaminadas a dirimir las diferencias planteadas en la citada comunicación. Resultado de las mismas fue la redefinición del concepto de pequeño productor, la restricción de las situaciones o eventos de crisis y de la prelación y montos de compra de cartera. Se

mantuvo la recompra de tierras y se estableció que el Fondo no operaría en las regiones y para los cultivos donde rigiese el seguro agropecuario y el subsidio en el pago de las primas del mismo al pequeño productor, puntos que integraban la totalidad del contenido de los cuestionamientos del referido oficio.

#### VII. Observaciones al articulado del proyecto aprobado en primer debate

Las modificaciones que esta ponencia somete a consideración de la plenaria del honorable Senado y que integran el Pliego de Modificaciones que adelante se incluye, han sido, casi en su totalidad, producto de la concertación adelantada con los Ministerios de Agricultura y Hacienda, auspiciada por el señor Ministro del Interior, doctor Horacio Serpa, quienes han visto en los acuerdos logrados el desarrollo de la intención gubernativa de avalar el proyecto, cumpliendo de esta manera el compromiso plasmado en el Acta de Acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Asociación Agropecuaria del Huila.

#### Observaciones al artículo 1º del proyecto

Se debe precisar la cobertura del concepto de Pequeño Productor pretendiendo extender sus beneficios a quienes realmente poseen escasos recursos y derivan el sustento familiar de su dedicación a las actividades agropecuaria y pesquera. Por ello se retoma el concepto de "activo total" en lugar del de "patrimonio líquido", se adoptan valores comerciales de los bienes según balance, y se exige que no menos de las 2/3 partes de sus ingresos provengan de tales actividades o que tengan al menos el 75% de sus recursos invertidos en las mismas.

Se establece que el Ministerio de Agricultura podrá celebrar directamente un contrato de Fiducia para la administración de los recursos del Fondo.

El último inciso, referente a los pequeños productores cafeteros, se traslada como párrafo 1º, al artículo transitorio, al guardar relación lo allí preceptuado con la utilización de los recursos del Fondo, encaminados a la solución de la crisis actual.

#### Observaciones al artículo 2º

Su parte inicial debe revestirse de una redacción más clara, enunciando que la adquisición de la cartera se hará a los intermediarios financieros.

Se deben suprimir los eventos que guarden relación con los riegos de mercados, atinentes a problemas de precio y demanda, dada la enorme sensibilidad y frecuencia de alteración de las condiciones del mercado que por tal razón, convertirían en diaria la intervención del Fondo y terminarían por desvirtuarlo.

Tales eventos son los plasmados en los literales a) y d) del proyecto. Igual tratamiento debe darse al literal f), por cuanto acaba de un tajo con el enunciado taxativo de eventos de crisis que realizan los literales anteriores.

Los eventos del artículo 2º, además del correspondiente a notorias alteraciones del orden público que afecten la producción o comercialización, quedan limitados a los provenientes de causas naturales, generadas por consecuen-

cias excepcionales que sobrepasen la previsibilidad del pequeño productor agropecuario y pesquero y se enuncian en tres literales.

Finalmente, para evitar el doble tratamiento estatal de un evento de crisis, se debe excluir la actividad del Fondo de las regiones y para los cultivos respecto de los cuales opere el seguro agropecuario, cuando se inicie la aplicación de los subsidios a las primas de los pequeños productores del artículo 84 de la Ley 101 de 1993, que expresa:

"Artículo 84. Incentivo estatal al pago de las primas. El Estado concurrirá al pago de las primas que los productores agropecuarios deban sufragar para tomar el seguro a que se refiere el artículo 1º de la Ley 69 de 1993. Para el efecto, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, podrá fijar valores porcentuales diferenciales sobre el monto de dichas primas que deberán ser asumidos a título de incentivo por el Estado, con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, en un rubro especial asignado para tal efecto al Ministerio de Agricultura en el Presupuesto Nacional.

Para la efectividad y agilidad en el pago de este incentivo, el Ministerio de Agricultura podrá celebrar contratos de fiducia con sujeción a las disposiciones legales pertinentes".

#### Observaciones al artículo 3º

Se conservan las fuentes de recursos traídas por el proyecto, con la excepción de la enunciada en el numeral 2º correspondiente a los subsidios, por cuanto todo subsidio debe tener una destinación específica.

Se fusionan los numerales 1º y 8º por considerar que no expresan algo diferente, y en la nueva redacción se dice que los últimos recursos se hallan incluidos en los primeros. En consecuencia, el nuevo texto sólo trae siete numerales:

Se complementa el texto del numeral 4º del proyecto con la expresión "... o cualquier mecanismo financiero que se desarrolle para obtener recursos con destino al Fondo".

Se elimina el párrafo 1º por razones de posible inconstitucionalidad, ya que las leyes que signifiquen autorizaciones para empréstitos, señaladas en el numeral 9º del artículo 150 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, según lo ordenado por el artículo 154, inciso 2º, ibídem. Además, por cuanto el Gobierno cuenta en el momento con cupos de autorización para empréstitos suficientes, que tornan innecesaria la señalada en el artículo que se comenta.

En el nuevo texto, el párrafo 2º del proyecto queda como párrafo único, ya el párrafo 3º del proyecto se trasladó al artículo 1º del nuevo texto (inciso 2º).

#### Observaciones al artículo 4º

La primera función relacionada debe fusionarse con la facultad de administración contempladas en el primer numeral del artículo 6º, e incluir como una nueva función la facultad de administración del numeral 2º de éste, razón por la cual el artículo 6º desaparece. Lo anterior, por

cuanto las facultades de administración son, realmente funciones. Además, para mayor claridad, se especifica que tanto la compra como el subsidio puede ser total o parcial.

Se suprime la tercera función, ya que la actividad del Fondo en materia de créditos se agota con la compra o el subsidio.

Se suprime la cuarta función por no agregar nada nuevo.

Se suprime la quinta función (transferencia de tecnología), por estar asignada a otras entidades del Gobierno.

#### Observaciones al artículo 5º

Se mantiene en esta ponencia como Artículo Noveno del nuevo texto.

#### Observaciones al artículo transitorio

Se le denominará en adelante -Artículo Décimo Transitorio-.

Se suprimen las obligaciones al día y castigadas, por falta de recursos para su adquisición; se exige que las refinanciadas estén al día; se establece como fecha de corte el 31 de diciembre de 1994; se elimina la referencia a los eventos descritos en el Artículo 2º del Proyecto y se concreta en la Caja Agraria y Bancafé la titularidad de los créditos a comprar.

Se disminuye a \$3.000.000 el monto máximo del primer rango de obligaciones que serán adquiridas en su valor total de capital e intereses, aclarando respecto de estos últimos que se trata de los contabilizados como cuentas por cobrar, con el fin de excluir de la compra aquellos que la misma entidad financiera no contabiliza por considerarlos de difícil o imposible recaudo y que la negociación debe de todos modos retirarlos de la titularidad del intermediario financiero ante la entrega al Fondo del respectivo pagaré.

Se establece como segundo rango el de las obligaciones comprendidas entre los tres y los diez millones de capital inicial. De éstas se adquiere el 25% del capital inicial y la totalidad de los intereses contabilizados como cuentas por cobrar.

Se elimina el párrafo primero, que sólo tenía justificación en el texto del proyecto cuando se preveían recursos de crédito destinados por el Gobierno Nacional a la Caja Agraria para cubrir el costo de los intereses compensatorios capitalizados y castigados en favor del pequeño productor (Párrafo segundo).

Desaparece el párrafo segundo por las razones antes anotadas (Inconstitucionalidad y autorización de empréstitos en cabeza del Ejecutivo).

Se establece como párrafo primero el inciso último del artículo 1º del proyecto, relativo a los pequeños productores cafeteros.

Se establece como párrafo segundo la autorización al Gobierno Nacional para desarrollar los mecanismos financieros necesarios en orden a obtener recursos para ejecutar el programa que establece este artículo, por valor de \$150.000.000.000, aclarando que así se da cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 4º, numeral segundo, inciso tercero, *in fine* de la ley 223 de 1995.

Se incluye un párrafo tercero que agrega un nuevo requisito para acceder a los beneficios de este artículo: El de estar al día con las deudas contraídas a partir del 1º de enero de 1995.

Se agrega finalmente un párrafo 4º, destinado a resaltar la prelación de los beneficiarios del primer rango y a limitar el total de la inversión a los \$150.000 millones mencionados.

#### Observaciones al artículo undécimo

Se conserva igual en la Ponencia.

#### Constancia expresa de los Ponentes

Para todos los efectos de ley, transparencia de nuestra intervención en el trámite de este proyecto y a manera de especial contribución en favor de quienes ahondan en la averiguación de las causas últimas del proceder humano, manifestamos expresamente que no somos beneficiarios de las condiciones de favorabilidad que en él se establecen, limitadas en un todo a los pequeños Productores agropecuarios y pesqueros.

En consecuencia, nos permitimos solicitar a los honorables Senadores proceder a dar segundo debate al Proyecto de Ley número 206 Senado de 1995, "por la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuario, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones, junto con las modificaciones propuestas en pliego anexo.

José Antonio Gómez Hermida,  
Coordinador Ponente.

Rafael Angel Gómez Gómez,  
Ponente.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

Al proyecto de ley número 206 Senado de 1995, por la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuario, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

#### DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 1º quedará así:

**Creación y objetivos.** Créase el Fondo de Solidaridad Agropecuario, como una cuenta especial dependiente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objetivo exclusivo 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 presenten algunas de las situaciones a que se refiere el artículo 2º de esta Ley.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá celebrar directamente un contrato de fiducia para la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad Agropecuario.

Para los efectos de la presente ley se considerará como pequeño productor a aquellas personas naturales dedicadas a actividades agropecuarias o pesqueras que cumplan con las siguientes condiciones:

a) Que sus activos totales no superen los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales incluidos los de su cónyuge o compañero (a) permanente, según balance comercial. Para el caso de los usuarios de la

reforma agraria, el valor de la tierra no será computable dentro de estos activos totales.

b) Que no menos de las dos terceras (2/3) partes de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria y/o pesquera, o que tengan por lo menos el setenta y cinco por ciento (75%) de sus activos invertidos en el sector agropecuario y/o pesquero, según el balance comercial.

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 a los intermediarios financieros la cartera de los pequeños productores agropecuarios o pesqueros, o intervendrá en la forma autorizada en esta ley, cuando su Junta Directiva verifique y califique la ocurrencia de alguno de los siguientes eventos:

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

b) Problemas fitosanitarios o plagas que afecten de manera general y en forma severa a cultivos o productos agropecuarios y pesqueros, reduciendo sensiblemente la calidad o el volumen de la producción, siempre y cuando estos fenómenos sean incontrolables por la acción individual de los productores;

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

Parágrafo 1º. 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 periodo de comercialización de la cosecha, entendiéndose por éste el lapso de sesenta (60) días siguientes a la terminación del proceso de recolección.

Parágrafo 2º. El Fondo de Solidaridad Agropecuario dejará de intervenir en las zonas o regiones y para los cultivos o actividades respecto de los cuales opere el Seguro Agropecuario, cuando se apliquen a los pequeños productores los subsidios establecidos en el artículo ochenta y cuatro (84) de la ley 101 de 1993 para el pago de las primas a su cargo.

Artículo 3º. El artículo 3º quedará así:

**Recursos del Fondo.** Serán los siguientes:

1. Los provenientes de los recursos ordinarios del Presupuesto Nacional, que anualmente se incorporarán en éste, incluidos los establecidos en el artículo 14, numeral segundo, inciso tercero, *in fine*, de la ley 223 de 1995.

El monto de los recursos que se asignen en el Presupuesto Nacional será incrementado, en lo posible, en cada vigencia.

2. Los recursos provenientes de la recuperación de la cartera de crédito adquirida por el Fondo.

3. Los créditos internos o externos o cualquier mecanismo financiero que se desarrolle para obtener recursos con destino al Fondo.

4. Los recursos que le aporten las entidades territoriales.

5. Los rendimientos financieros que no correspondan a los provenientes de los recursos ordinarios del Presupuesto General de la Nación.

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

Parágrafo. Los recursos señalados en el numeral primero del presente artículo, en cuanto provengan de los establecidos en el artículo 14, numeral segundo, inciso tercero, *in fine*, de la ley 223 de 1995, se destinarán hasta en un treinta por ciento (30%), en forma exclusiva, a la recompra de tierras realizada en los términos de la presente ley.

Artículo 4º. El artículo 4º quedará así:

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

1. Comprar total o parcialmente créditos otorgados por los establecimientos de crédito y convenir con los deudores los plazos y condiciones financieras de las obligaciones que adquiera, así como la forma de pago, para lo cual su Junta Directiva señalará condiciones especiales de favorabilidad en beneficio del pequeño productor agropecuario y pesquero.

2. Subsidiar total o parcialmente los costos financieros de los créditos otorgados por los establecimientos de crédito.

3. Efectuar recompra de tierras.

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

Artículo 5º. El artículo 5º quedará así:

**Recompra de tierras.** Por una sola vez respecto de cada pequeño productor agropecuario y pesquero, cuando se presente alguno de los eventos relacionados en el artículo segundo de esta ley, los recursos del Fondo de Solidaridad Agropecuario provenientes de los establecidos en el artículo 14, numeral segundo, inciso tercero, *in fine*, de la ley 223 de 1995, se destinarán hasta en un 30% a la adquisición de las parcelas de cuyo dominio y posesión se les haya privado en procesos de ejecución, las que le serán adjudicadas en los términos y bajo las condiciones que establezca la Junta Directiva del Fondo.

Artículo 6º. El artículo 6º quedará así:

**Deuda insoluble.** La Junta del Fondo de Solidaridad Agropecuario convendrá 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 a 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 (4º) año.

b. Que las garantías sean las mismas de los pagarés iniciales o en su defecto se utilizará la combinación del Fondo Agropecuario de Garantías -FAG- con la prenda agraria y la responsabilidad personal.

Parágrafo 1º. El Fondo de Solidaridad Agropecuario, de conformidad con el artículo 66 de la Constitución Nacional y el artículo 12 de la ley 101 de 1993, asumirá el subsidio que resulte de la aplicación de las condiciones de refinanciación enunciadas en el literal "a" de este artículo.

Parágrafo 2º. Para los efectos del presente artículo, el Fondo de Solidaridad Agropecuario dispondrá de recursos distintos de los ciento cincuenta mil millones de pesos (\$150.000.000.000) establecidos en el parágrafo 2º del artículo décimo transitorio de esta ley.

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 recibir 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 Agropecuario tendrá una Junta Directiva integrada así:

- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, quien la presidirá.
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
- El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
- Un representante de las organizaciones de pequeños productores agropecuarios, elegido por éstas.
- Un representante de las organizaciones de pequeños productores pesqueros, elegido por éstas.

Artículo 9º. El artículo 9º quedará así:

*Recuperación de cartera.* Autorízase a la Junta Directiva del Fondo de Solidaridad Agropecuario para reglamentar todo lo concerniente a la recuperación de la cartera adquirida de los pequeños productores agropecuarios y pesqueros.

Artículo 10. El artículo 10 quedará así:

*Prelación de compra.* Las obligaciones vendidas y refinanciadas al día, con corte al 31 de diciembre de 1994 en la Caja Agraria y Bancafé a cargo de los pequeños productores agropecuarios o pesqueros, serán adquiridas en los siguientes montos y orden de prelación:

- a) Las de pagarés cuyo valor inicial sea inferior o igual a tres millones (\$3.000.000), la totalidad del capital e intereses contabilizados como cuentas por cobrar.
- b) Las de pagarés cuyo valor inicial sea superior a tres millones de pesos (\$3.000.000) e inferior o igual a diez millones de pesos (\$10.000.000), el veinticinco por ciento (25%) del capital y la totalidad de los intereses contabilizados como cuentas por cobrar.

Parágrafo 1º: Aquellos pequeños productores cafeteros amparados por la Ley 223 de 1995 no accederán a los beneficios consagrados en la presente ley, respecto de las obligaciones originadas en el cultivo del café.

Parágrafo 2º. Se autoriza al Gobierno Nacional para que desarrolle los mecanismos financieros necesarios, a fin de que pueda proveer recursos por valor de ciento cincuenta mil millones de pesos (150.000.000.000), para ejecutar el programa que se establece mediante este artículo, con lo cual se entiende cumplido lo señalado en el artículo 14, numeral segundo, inciso tercero, *in fine* de la Ley 223 de 1995.

Parágrafo 3º. Para poder acceder a los beneficios de este artículo, los pequeños productores deberán estar al día con las deudas contraídas a partir del 1º de enero de 1995.

Parágrafo 4º. Si los beneficios contemplados en este artículo exceden el monto de \$150.000 millones a que se refiere el parágrafo 2º, la Junta Directiva efectuará en el rango de tres a diez millones contemplado en el literal b) de este artículo, los ajustes necesarios para no exceder de dicho monto.

Artículo decimoprimer. Se conserva igual. Atentamente,

José Antonio Gómez Hermida,  
Coordinador Ponente.

Rafael Angel Gómez Gómez,  
Ponente.

#### TEXTO DEFINITIVO

#### al Proyecto de ley número 206 de 1995

*Senado, por la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuario, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. *Creación y objetivos.* Créase el Fondo de Solidaridad Agropecuario, como una cuenta especial dependiente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objetivo exclusivo 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 presenten algunas de las situaciones a que se refiere el artículo 2º de esta Ley.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá celebrar directamente un contrato de fiducia para la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad Agropecuario.

Para los efectos de la presente ley se considerará como pequeño productor a aquellas personas naturales dedicadas a actividades agropecuarias o pesqueras que cumplan con las siguientes condiciones:

- a) Que sus activos totales no superen los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales incluidos los de su cónyuge o compañero (a) permanente, según balance comercial. Para el caso de los usuarios de la reforma agraria, el valor de la tierra no será computable dentro de estos activos totales;
- b) Que no menos de las dos terceras (2/3) partes de sus ingresos provengan de la actividad

agropecuaria y/o pesquera, o que tengan por lo menos el setenta y cinco por ciento (75%) de sus activos invertidos, en el sector agropecuario y/o pesquero, según el balance comercial.

Artículo 2º. *Situaciones de crisis.* El Fondo de Solidaridad Agropecuario, de acuerdo con su disponibilidad de recursos, adquirirá total o parcialmente a los intermediarios financieros la cartera de los pequeños productores agropecuarios o pesqueros, o intervendrá en la forma autorizada en esta ley, cuando su Junta Directiva verifique y califique la ocurrencia de alguno de los siguientes eventos:

- a) Una situación de tipo extremo climatológico o una catástrofe natural que dé lugar a pérdidas masivas de la producción;
- b) Problemas fitosanitarios o plagas que afecten de manera general y en forma severa a cultivos o productos agropecuarios y pesqueros, reduciendo sensiblemente la calidad o el volumen de la producción, siempre y cuando estos fenómenos sean incontrolables por la acción individual de los productores;

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

Parágrafo 1º. Cuando se trate de producción agrícola, la Junta Directiva deberá establecer que el evento de que trate haya ocurrido durante el ciclo vegetativo de los cultivos o el período de comercialización de la cosecha, entendiéndose por este lapso de sesenta (60) días siguientes a la terminación del proceso de recolección.

Parágrafo 2º. El Fondo de Solidaridad Agropecuario dejará de intervenir en las zonas o regiones y para los cultivos o actividades respecto de los cuales opere el Seguro Agropecuario, cuando se apliquen a los pequeños productores los subsidios establecidos en el artículo ochenta y cuatro (84) de la ley 101 de 1993 para el pago de las primas a su cargo.

Artículo 3º. *Recursos del Fondo.* Serán los siguientes:

1. Los provenientes de los recursos ordinarios del Presupuesto Nacional, que anualmente se incorporarán en éste, incluidos los establecidos en el artículo 14, numeral segundo, inciso tercero, *in fine* de la ley 223 de 1995.

El monto de los recursos que se asignen en el Presupuesto Nacional será incrementado, en lo posible, en cada vigencia.

2. Los recursos provenientes de la recuperación de la cartera de crédito adquirida por el Fondo.

3. Los créditos internos o externos o cualquier mecanismo financiero que se desarrolle para obtener recursos con destino al Fondo.

4. Los recursos que le aporten las entidades territoriales.

5. Los rendimientos financieros que no correspondan a los provenientes de los recursos ordinarios del Presupuesto General de la Nación

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

Parágrafo: Los recursos señalados en el numeral primero del presente artículo, en cuanto provengan de los establecidos en el artículo 14, numeral segundo, inciso tercero, *in fine* de la ley 223 de 1995, se destinarán hasta en un treinta por ciento (30%), en forma exclusiva, a la recompra de tierras realizada en los términos de la presente ley.

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

1. Comprar total o parcialmente créditos otorgados por los establecimientos de crédito y convenir con los deudores los plazos y condiciones financieras de las obligaciones que adquiere, así como la forma de pago, para lo cual su Junta Directiva señalará condiciones especiales de favorabilidad en beneficio del pequeño productor agropecuario y pesquero.

2. Subsidiar total o parcialmente los costos financieros de los créditos otorgados por los establecimientos de crédito.

3. Efectuar recompra de tierras.

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

Artículo 5º. *Recompra de tierras.* Por una sola vez respecto de cada pequeño productor agropecuario y pesquero, cuando se presente alguno de los eventos relacionados en el artículo 2º de esta ley, los recursos del Fondo de Solidaridad Agropecuario provenientes de los establecidos en el artículo 14, numeral segundo, inciso tercero, *in fine* de la ley 223 de 1995, se destinarán hasta en un 30% a la adquisición de las parcelas de cuyo dominio y posesión se les haya privado de procesos de ejecución, las que le serán adjudicadas en los términos y bajo las condiciones que establezca la Junta Directiva del Fondo.

Artículo 6º. *Deuda insoluble.* La Junta del Fondo de Solidaridad Agropecuario convendrá 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 a 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 (4º) año;

b) Que las garantías sean las mismas de los pagarés iniciales, o en su defecto se utilizará la combinación del Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, con la prenda agraria y la responsabilidad personal.

Parágrafo 1º. El Fondo de Solidaridad Agropecuario, de conformidad con el artículo 66 de la Constitución Nacional y el artículo 12

de la ley 101 de 1993, asumirá el subsidio que resulte de la aplicación de las condiciones de refinanciación enunciadas en el literal a) de este artículo.

Parágrafo 2º. Para los efectos del presente artículo el Fondo de Solidaridad Agropecuario dispondrá de recursos distintos de los ciento cincuenta mil millones de pesos (\$150.000.000.000) establecidos en el parágrafo 2º del artículo décimo transitorio de esta ley.

Artículo 7º. *Acceso a nuevos créditos.* Los productores beneficiarios de la presente ley serán clasificados de tal manera que queden habilitados automáticamente para recibir 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, quien la presidirá.

- El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.

- El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

- Un representante de las organizaciones de pequeños productores agropecuarios, elegido por éstas.

- Un representante de las organizaciones de pequeños productores pesqueros, elegido por éstas.

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

Artículo 10º. *Prelación de compra.* Las obligaciones vencidas y refinanciadas al día, con corte al 31 de diciembre de 1994 en la Caja Agraria y Bancafé a cargo de los pequeños productores agropecuarios o pesqueros, serán adquiridas en los siguientes montos y orden de prelación:

a) Las de pagarés cuyo valor inicial sea inferior o igual a tres millones (\$3.000.000), la totalidad del capital e intereses contabilizados como cuentas por cobrar.

b) Las de pagarés cuyo valor inicial sea superior a tres millones de pesos (\$3.000.000) e inferior o igual a diez millones de pesos (\$10.000.000), el veinticinco por ciento (25%) del capital y la totalidad de los intereses contabilizados como cuentas por cobrar.

Parágrafo 1º. Aquellos pequeños productores cafeteros amparados por la Ley 223 de 1995 no accederán a los beneficios consagrados en la presente ley, respecto de las obligaciones originadas en el cultivo del café.

Parágrafo 2º. Se autoriza al Gobierno Nacional para que desarrolle los mecanismos financieros necesarios, a fin de que pueda proveer recursos por valor de ciento cincuenta mil millones de pesos (150.000.000.000), para ejecutar el programa que se establece mediante este artículo, con lo cual se entiende cumplido lo señalado

en el artículo 14, numeral segundo, inciso tercero, *in fine*, de la ley 223 de 1995.

Parágrafo 3º. Para poder acceder a los beneficios de este artículo, los pequeños productores deberán estar al día con las deudas contraídas a partir del 1º de enero de 1995.

Parágrafo 4º. Si los beneficios contemplados en este artículo exceden el monto de \$150.000 millones a que se refiere el parágrafo 2º, la Junta Directiva efectuará en el rango de tres a diez millones contemplado en el literal b) de este artículo, los ajustes necesarios para no exceder de dicho monto.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente,

José Antonio Gómez Hermida,

Coordinador Ponente.

Rafael Angel Gómez Gómez,

Ponente.

\* \* \*

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 243 DE 1996 SENADO

*mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración del primer centenario de la fundación del Municipio de Puerto Tejada, Departamento del Cauca, y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social.*

Honorables Senadores:

Por honrosa designación de la Mesa Directiva de nuestra Comisión, me ha correspondido el alto honor de rendir informe, al proyecto de la referencia, el cual procedo a sustentar en los siguientes términos:

El caso que nos ocupa se refiere, principalmente, a que la Nación se asocie a la conmemoración del centenario de la fundación del Municipio de Puerto Tejada, Departamento del Cauca, del cual es autor el honorable Senador Carlos Enrique Gallego Vélez. No se trata de un simple proyecto de ley, de los muchos que consuetudinariamente se tramitan en esta Comisión, sino que por el contrario merece la mayor atención de todos los colombianos, para que conjuntamente se unan al regocijo que los habitantes del Municipio de Puerto Tejada experimentan, al conmemorar el primer centenario de su fundación.

Dentro de este contexto, la historia del Gran Cauca, presenta una gran unidad espacial con la región sur oriental del país, toda vez que la Cordillera de los Andes al ingresar por el sur occidente lo hace con una prolongación de las Cordilleras Occidental y Oriental ecuatorianas, perdiendo su unidad estructural al avanzar por el país donde se trifurca en las Cordilleras Occidental, Central y Oriental, que recorren gran parte del territorio nacional. Estos ramales cordilleranos son los formadores de los principales valles interandinos -Patía, Cauca y Magdalena- de importancia significativa para Colombia.

La cordillera Central al ingresar a los Departamentos del Cauca y Huila, se amplía formando el Macizo Colombiano. En la vertiente occidental se forma un repliegue que construye el gran

Valle del Río Cauca, con suelos de gran fertilidad, y se consolida una región densamente poblada. La cuenca geográfica del Río Cauca, que comprende una superficie total de 427.000 hectáreas, está formada por el Río Cauca que corre entre las Cordilleras Occidental y Central, con una altura promedio sobre el nivel del mar de 1.000 metros y su extensión es de 200 kilómetros con anchura media de 10 kilómetros. Aunque la cuenca se extiende desde la altiplanicie de Popayán hasta más allá del Viejo Caldas, el área más explotada comprende desde Santander de Quilichao, al sur, hasta Cartago, la norte. La producción agrícola es a gran escala, pues se aprovechan con bastante intensidad las condiciones propicias generadas por la calidad de sus tierras, el gran potencial de irrigación que se deriva de la cantidad de afluentes que descienden desde la Cordillera al Río Cauca, las bondades del clima y su misma topografía. A esto debemos agregar la importante infraestructura vial prácticamente reducida a la carretable, ya que el ferrocarril del Pacífico ha vuelto a incentivarse, y que tiene su soporte como columna vertebral a la troncal del Pacífico, la carretera Panorámica, las que han contribuido en alto grado a la conversión de esta región en una de las más desarrolladas y completas del país.

Sin embargo, la intensa explotación agrícola del valle geográfico por el monocultivo de la caña, ha producido un desequilibrio en el ecosistema, deteriorando el principal recurso productivo, la tierra, debido no sólo a la creciente aplicación de fitoquímicos, a la cantidad de maquinaria utilizada y al empleo excesivo del riego. Precisamente el aprovechamiento de estas condiciones, prácticamente conllevaron al desplazamiento de las labores ganaderas que fueron predominantes de la región hasta inicios de la década de los sesenta, que se realizaban por los excelentes pastos que crecían en las haciendas y que hoy se reducen a unos pocos lugares siendo uno de ellos el de la planicie de Jamundí, Valle del Cauca y Puerto Tejada, Cauca.

En marzo de 1540, hallándose el conquistador Sebastián de Belalcázar en España, fue nombrado Gobernador y Capitán General de las extensas provincias que conformaron la Gobernación de Popayán. En todas las poblaciones se estableció el sistema Municipal Español conformado por los Regidores del Cabildo, Alcaldes y Alguaciles, y el gobierno eclesiástico con el cura párroco.

La explotación de los recursos naturales se inició desde los primeros asentamientos hispánicos. Para implantar en estos territorios sus costumbres ancestrales, Belalcázar y sus hombres trajeron semillas de cebada, trigo, caña de azúcar, animales domésticos, especialmente: ganado vacuno, caballar y porcino, así como herramientas y elementos del menaje doméstico. Para el año de 1546 ya se producían mieles y panes de azúcar en los trapiches de algunas haciendas de esta subregión. Paralelamente se fue extendiendo la crianza de vacunos, que empezaron a transformar quizás más que los cultivos, el paisaje regional.

La fundación de villorrios o pueblos era un paso importante en la conquista-colonización. Los españoles se distinguieron por internarse en todo el territorio y fundar numerosos pueblos que constituían puntos de avance, las entradas de conquista, así ocurrió en la jurisdicción de la Gobernación de Popayán. Esa dinámica se explica especialmente por su riqueza minera. En la mayoría de los ríos abundaba el oro, tanto en la cuenca media y alta del río Cauca. Las redes fluviales determinaron las zonas auríferas. Tal riqueza minera lleva a comprender por qué en el curso de pocos años estas provincias se poblaron de villas y ciudades de carácter hispánico, donde empezaron a residir españoles, indios de servicio, y con el paso de pocos años, también mestizos. Después de varias décadas fueron pobladas por negros y mulatos. Los aborígenes de las tierras aledañas a los villorrios de conquista fueron repartidos entre los españoles y trasladados a las minas para su explotación, una vez saqueado el oro de tumbas, templos y aldeas.

Las explotaciones mineras de la jurisdicción de la Gobernación de Popayán se realizaron durante los primeros años con mano de obra aborígen, pero al avanzar la conquista-colonización, la población nativa fue decreciendo, creando la necesidad de introducir negros. El proceso de introducción de esclavos a la provincia - como en toda Hispanoamérica - corre parejo con la crisis demográfica aborígen, a raíz de una epidemia de viruela y a la que Cieza de León se refiere a la "Pestilencia". Es bien conocida la propuesta de Fray Bartolomé de las Casas, quien dolido por la triste condición de los indios se dirige a Carlos V reclamando justicia, sugiriendo sustituir a los nativos por esclavos africanos.

El historiador Jorge Palacios plantea que la introducción sistemática de esclavos a Hispanoamérica sólo se efectuó "cuando la explotación económica de los territorios conquistados y la disminución de la población indígena fue considerable. Para el suroccidente colombiano la presencia de negros mineros se observa desde finales del siglo XVI, pero en escasa cantidad, al tiempo que se dirigen solicitudes al Rey para importarlos con destino a las minas. En 1624 el Consejo de Popayán convoca a cabildo abierto para discutir tales problemas".

Así, a partir del año de 1630 tuvieron los empresarios mineros de la Gobernación de Popayán posibilidades de comprar negros para las sacas auríferas. En efecto, en el último decenio del siglo XVII se hizo común el contrabando de esclavos por parte de los criollos. Entraban por las bocas del Atrato y el San Juan, donde aún las autoridades oficiales participaban del ilícito. Para evitarlo, en 1698 la Real Audiencia cerró el Atrato como red comercial, lo cual afectó severamente a los comerciantes de Popayán y del Valle del Cauca.

La mayoría de los propietarios de minas, se perfilaron desde entonces, y durante el siglo XVIII, como mercaderes de esclavos, propietarios de haciendas, que les dieron el control político de las ciudades o pueblos. Toda la

burocracia colonial, local, estaba en sus manos. Con una racionalidad que vale la pena reconocer, conformaron la élite de mineros-comerciantes-terratenientes, constituyéndose en un grupo que podríamos llamar no sólo aristocracia (por su importancia social) sino clase empresarial, puesto que manejaron las principales actividades económicas.

Estos señores controlaban la producción de bienes alimenticios en sus haciendas de tierras calientes, cultivaban caña de azúcar para elaborar mieles, panes de azúcar y aguardiente, cacao y otros víveres, y criaban ganado mayor, productos que enviaban a las minas para alimentar a los esclavos, aparte de suplir, las necesidades alimentarias de la misma hacienda.

La consolidación de la empresa agraria con las haciendas de tierras calientes que Germán Colmenares llama hacienda de Hato y Trapiche, da a los criollos el prestigio social como dueños de tierras y señores de esa clientela de peones, agregados, concertados, esclavos, que las explotan y generan la dinámica comercial local y extrarregional. Son precisamente esos dependientes, los pobladores de las haciendas Chagras y Labranzas, sin desconocer que eran en ocasiones propietarios de pequeñas parcelas en los límites de las grandes propiedades o en las vegas de los ríos, donde cultivaban legumbres y tabaco. A lo largo del siglo XVIII y XIX se fueron conformando núcleos de población que dieron lugar a importantes concentraciones demográficas como Quilichao, Candelaria, Llanogrande (futura Villa de Palmira), Yunde, (Yumbo), Perodías (Florida), Tuluá, el hato de Lemos (la Unión) y Puerto Tejada.

En consecuencia, la población negra de esclavos liberos van creando asentamientos que coadyuvan en la transformación del espacio rural. Estos se van acentuando en conglomerados de población negra en torno a las regiones mineras, a las haciendas o en lugares de mucha precariedad.

El Estado soberano del Cauca surgió como integrante de la Confederación Granadina, a partir de la Constitución Federalista de 1858, en ella se reconoció que las diferentes regiones colombianas habían alcanzado cierto grado de dependencia, lo que era una consecuencia del desarrollo político logrado hasta entonces. En efecto, la evolución de nuevas provincias que conformaron la Nueva Granada, se dio de tal forma que creó una serie de fuerzas políticas antagónicas que no se redujeron a las fronteras de las antiguas ciudades coloniales.

En el Cauca esto produjo el surgimiento de cuatro sectores en conflicto: los liberales tradicionales, de carácter draconiano y popular que coincidían con los esquemas sociales defendidos por el General José María Obando; los liberales gólgotas -radicales elitistas- defensores a ultranza del libre cambio que seguían al General José Hilario López, los conservadores militaristas de profundo arraigo popular que eran acaudillados por el General Tomás Cipriano de Mosquera; y los conservadores tradicionales, de mentalidad señorial que coincidían con los esquemas sociales y políticos de los hacendados

esclavistas, cuyo principal representante era Don Julio Arboleda.

Es obvio, que con la abolición de la esclavitud en 1851, se produjo un período de insurgencia social en el Cauca, durante el cual los liberales radicales, pretendieron crear las bases sociales del liberalismo, mediante la conformación de organismos conocidos como "Sociedades Democráticas", que buscaban convertir en ciudadanos a los antiguos esclavos.

Las intervenciones en los Estados Soberanos realizadas por el Presidente de la Confederación Granadina, Mariano Ospina, llevó a que en el Cauca se consolidara la unión de los diferentes sectores sociales con excepción del conservatismo más tradicional. En efecto, el Gobernador Mosquera depuso sus antagonismos con Obando y López cerrando con ellos una alianza que le valió la oposición de Don Julio Arboleda, con quien le unían cercanos rasgos de parentesco, y firmó con los liberales del Estado de Bolívar un pacto provisorio en 1860, el que fue ratificado por "Pacto de Unión" en 1861.

La alianza con los liberales permitió lanzar a los caucanos a la revolución de 1860 que, no sobra recordarlo, fue la única revolución triunfante en la historia de Colombia. En ella murió Obando (1861), pero el liberalismo pudo acceder al poder en el Estado del Cauca al ser nombrado el General Eliseo Payán, como Gobernador encargado, mientras Mosquera -el gobernador titular- ocupaba el primer cargo de la Unión y representaba al Cauca ante la convención de Rionegro. Esta convención expidió la Constitución Federalista de 1863, que restableció la "soberanía de los Estados" que conformaron los Estados Unidos de Colombia, nuevo nombre de la República. La consecuencia inmediata de todo esto fue la proliferación de guerras civiles entre las oligarquías regionales por el monopolio del poder, produciéndose lo que se conoce como "la anarquía organizada". Los acontecimientos políticos sucedidos desde 1876 a 1880, y que llevaron al poder a Julián Trujillo en 1878 y a Rafael Núñez en 1880, demostraron claramente que para lograr la "regeneración" en la República era necesario adelantar cambios profundos a nivel institucional, eliminando la soberanía de los Estados, permitiendo la consolidación de una economía nacional y garantizando la conservación del orden público en toda la República.

El concepto de soberanía cambió, pues, ya no radicaba en el Pacto de Unión de los Estados Soberanos sino en la Unión. Los Estados Soberanos se transformaron en Unidades Administrativas llamadas Departamentos regidos por un Gobernador nombrado por el Presidente. En síntesis se trataba de una constitución que creaba una República Centralista con un fuerte régimen Presidencial.

Pero es necesario notar que esta Constitución no legisló sobre tres aspectos fundamentales: el régimen administrativo municipal, la libertad de imprenta y sobre el nuevo sistema electoral, que eran claves para su plena vigencia. El primero impidió que el aparato administrativo funcionara; el segundo no permitía la libre expresi-

ón de la oposición y negaba la plena vigencia de las libertades individuales, y el tercero impedía que funcionara la rama legislativa al no haber elecciones coartándose la participación democrática de los colombianos en la elección de sus mandatarios. Todo esto llevó a que el Poder Ejecutivo gozara de facultades extraordinarias, creando un férreo régimen Presidencial caracterizado como la "legalidad marcial", y que fue desde un principio factor de división entre las mismas filas regeneradoras.

Luego de aprobada la Constitución de 1886, Eliseo Payán fue nombrado Gobernador del Departamento del Cauca, esto, unido a su nombramiento de Vicepresidente de la República, lo señalaba como la figura más importante de la regeneración después de Núñez. A pesar de esta situación, el sistema político Centralista produjo en el Cauca una generalizada reacción que se expresó en la lucha por lograr la plena aplicación de la nueva Constitución. Dada las divisiones subregionales, la crisis política y social no afectó a todas las localidades por igual. Una nueva guerra, la de 1895, iniciada por los liberales contra la hegemonía conservadora que se había organizado en torno al proyecto regenerador, profundizó aún más la crisis. Tratando de sacar al Cauca de su postración económica, la Asamblea Departamental intentó subsidiar algunos cultivos como el algodón pero el deterioro del clima político llevó a la guerra de los mil días que sumió definitivamente al Cauca en la crisis.

Dentro del anterior contexto social y político, el Gobernador del Cauca José Antonio Pinto, ante el clamor general de los habitantes de raza negra, asentados entre las vertientes de los Ríos La Paila y el Palo, mediante Decreto número 299 del 14 de julio de 1897, ordena la fundación de dicha población, la cual se hizo oficialmente sólo el 17 de diciembre de ese año, con el nombre de Puerto Tejada, para exaltar la memoria del ilustre General y abogado Manuel Tejada Sánchez, eminente ciudadano asesinado en la hacienda Los Pilamos; toda vez que dicho caserío se había constituido en un verdadero puerto de agua dulce.

Es de anotar que, durante esta época el principal medio de transporte de pasajeros y productos agrícolas lo constituía la navegación a través de los ríos Palo y Cauca en lanchas y barcos de mediano calado; quizá por esta razón y no por otra, el pequeño poblado o palenque denominado Puerto Tejada, tuvo como primeros habitantes a libertos esclavos que habían sido traídos por el Atrato y Cartagena desde el Africa para trabajos mineros y agrícolas en las haciendas de Jaipo y La Bolsa, pertenecientes al Distrito de Caloto, Cauca.

Posteriormente, mediante Ordenanza de la Asamblea Departamental del Cauca, Puerto Tejada adquirió la calidad de Municipio, con una extensión superficial de 101 kilómetros cuadrados (10.567 hectáreas) constituyéndose en uno de los municipios más pequeños del país.

Puerto Tejada cuenta con una población aproximada de 50.000 habitantes de los cuales

el 90% está ubicado en el casco urbano y el 10% en la zona rural. Este municipio se encuentra ubicado al norte del Departamento del Cauca y con nexos económicos y socioculturales con la ciudad de Cali, con la cual dista 29 kilómetros aproximadamente y a 130 kilómetros de Popayán.

Topográficamente se encuentra en el gran Valle del Río Cauca (968 metros sobre el nivel del mar), surcada por los Ríos Guengue, La Paila, El Palo, El Desbaratado y el Cauca, los cuales la convierten en una zona de inmensa riqueza hídrica.

Antiguamente fue un verdadero emporio cacaotero y en menor escala algodonoero, cultivos sobre los cuales cimentaba su riqueza pero, en razón a la ubicación de los ingenios la Cabaña, el Cuaca, el Naranjo y Vengala, convirtieron los terrenos circundantes de la población aptos para el cultivo acelerado de la caña de azúcar, al punto que las pequeñas fincas han ido desapareciendo y el Municipio se encuentra totalmente rodeado de este cultivo, condicionando y caracterizando su crecimiento económico en torno a la producción de azúcar.

Es de resaltar que desde su fundación hasta la fecha, la población es de raza negra afrocolombiana en un 90%, esta característica ha determinado que la etnia se conserve en un alto porcentaje de pureza sanguínea. Esta atribución física ha permitido moldear su aspecto morfológico convirtiéndolos en personas aptas para actividades tanto de labranza como para los deportes, dada la fibra poderosa de sus músculos y aunada a su agilidad física y mental. Esta característica los ha llevado a ocupar un sitio de honor en el panorama nacional de los deportes en distintas disciplinas como el fútbol y el atletismo. El hecho es que, como lo puntualiza el proyecto, la región norte del Departamento del Cauca, ha sido tradicionalmente la menos desarrollada, a diferencia de los municipios del Valle del Cauca y del Cauca, donde se aprecian los mejores índices de desarrollo y mejor infraestructura, especialmente en lo que se refiere a los servicios públicos domiciliarios.

Esta inequitativa situación tuvo su origen en la sucesión de gobiernos centralistas, de manera análoga a como ocurrió en todo el país.

Ante la perspectiva de que el Municipio de Puerto Tejada cumple los primeros 100 años de fundación en el año de 1997, es necesario que el proceso descentralizador se cristalice, para lo cual el país requiere que lo piense y la Nación colabore e impulse en la cofinanciación de obras y programas como lo solicita el autor del proyecto, honorable Senador Carlos Enrique Gallego Vélez, especialmente para la construcción del Estadio "Centenario de Puerto Tejada", para lo cual el Municipio cuenta ya con un terreno de su propiedad, cuya área es suficiente para su construcción. Igualmente, debe vincularse en la cofinanciación de obras estratégicas para la región, claves para el desarrollo de una economía moderna, competitiva y generadora de empleo para los habitantes del norte del Departamento del Cauca.

Este proyecto de ley, en consecuencia, se justifica por el atraso y abandono secular que esta zona ha tenido, y sobre todo de sus habitantes, y cuyo agradecimiento al país perdurará en las mentes de las generaciones futuras.

Teniendo muy clara su conveniencia y constitucionalidad propongo a los honorables Senadores:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 243 de 1996 Senado, "mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración del primer centenario de la fundación del Municipio de Puerto Tejada, Departamento del Cauca, y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social".

*Jaime Arizabaleta Calderón,*  
Senador ponente.

\* \* \*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 067 DE 1994 CAMARA, NUMERO 246 DE 1996 SENADO**

*por la cual se reconoce y reglamenta la profesión de agente de aduana.*

Nos ha correspondido el encargo de rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 067 de 1994 Cámara, número 246 de 1996 Senado, "por la cual se reconoce y reglamenta la profesión de agente de aduana".

En el trascurso de su trámite legislativo el proyecto ha tenido innumerables modificaciones desde su presentación en la Cámara de Representantes el día 23 de septiembre de 1994 hasta la presentación y discusión de la ponencia para primer debate en el Senado de la República, quedando reducido su aprobación a la totalidad de 9 artículos.

A pesar de ser un proyecto que ha generado mucha discusión en su articulado propuesto por la Cámara de Representantes, sugerimos el siguiente pliego de modificaciones basado en el texto definitivo, aprobado en la Comisión Sexta del Senado de la República, luego de haber escuchado a todos los sectores interesados.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES**

**al Proyecto de ley numero 067 de 1994 Cámara, número 246 de 1996 Senado, por la cual se reconoce y reglamenta la profesión de agente de aduana.**

El Congreso de la República de Colombia,  
DECRETA:

Artículo 1º. (Igual al texto aprobado en Comisión de Senado).

Artículo 2º. (Igual al texto aprobado en Comisión de Senado).

Artículo 3º. (Proposición supresiva de la expresión "Y quienes la hayan ejercido con anterioridad a la vigencia del Decreto 2532 de 1994" del artículo 3º literal c) del texto aprobado en Comisión de Senado)

Artículo 4º. (Igual al texto aprobado en Comisión Senado)

Artículo 5º. (Proposición modificativa de la palabra "Organizarse" por la palabra "Asociarse" del texto aprobado en Comisión de Senado).

Artículo 6º. (Igual al texto aprobado en Comisión de Senado).

Artículo 7º. (Igual al texto aprobado en Comisión de Senado).

Artículo 8º. (Proposición supresiva del literal c) del artículo 8º aprobado en Comisión de Senado).

Artículo 9º. (Igual al texto aprobado en Comisión de Senado). Las anteriores modificaciones las sustentamos por el hecho de que con la expedición del Decreto 1909 de 1993 y el Decreto 2532 de 1994, dejó un interregno normativo dando la posibilidad de que se produjera una anarquía legal, por lo anterior, proponemos la supresión en el artículo 3º, literal c) al que hicimos mención.

Cambiamos la expresión "Organizarse" por "Asociarse" dado el carácter de índole jurídico que trae nuestra reglamentación normativa.

Proponemos eliminar el literal c) del artículo 8º con base en que existe suficiente doctrina constitucional que tiene que ver con el *hábeas data* ya que va en contra del Derecho a la intimidad de los que ejercerían el agenciamiento aduanero en el país.

Por todas las consideraciones anteriores el texto que proponemos a la plenaria del Senado de la República, quedaría de la siguiente manera:

**TEXTO DEFINITIVO**

**propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 067 de 1994 Cámara, número 246 de 1996 Senado, por la cual se reconoce y reglamenta la profesión de agente de aduana.**

El Congreso de la República de Colombia,  
DECRETA:

Artículo 1º. El agenciamiento aduanero tiene por finalidad la de representar, asesorar y prestar asistencia a las personas jurídicas o naturales en sus relaciones y gestiones ante las autoridades aduaneras y de comercio exterior en la jurisdicción nacional e internacional.

Artículo 2º. El agenciamiento aduanero se reconoce como una actividad profesional, a la cual se puede acceder mediante la obtención del correspondiente título universitario, otorgado por entidad autorizada.

Artículo 3º. Puede ejercer la profesión de agenciamiento aduanero:

- Quienes hayan obtenido el título profesional conforme al artículo anterior;
- Quienes la estén ejerciendo actualmente con la autorización legal;

c) Quienes acrediten ante la autoridad correspondiente que la hayan ejercido antes del 31 de diciembre de 1992.

Artículo 4º. Las personas naturales y jurídicas autorizadas para ejercer la profesión de agenciamiento aduanero deben registrarse en el Ministerio de Comercio Exterior y en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Artículo 5º. Los profesionales en agenciamiento aduanero podrán asociarse para prestar los servicios propios de esta profesión, en las formas previstas en el Código de Comercio.

Artículo 6º. Se podrán adelantar actuaciones administrativas aduaneras por excepción en los siguientes casos:

- Los viajeros que traigan su equipaje acompañado;
- Los usuarios aduaneros permanentes registrados ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales al entrar en vigencia la presente ley.

Artículo 7º. Créase el Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual se encargara de la organización, reglamentación, inspección y vigilancia de la actividad profesional del agenciamiento aduanero.

Este Consejo estará integrado de la siguiente manera:

- El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado;
- El Ministro de Comercio Exterior o su delegado;
- El Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o su delegado;
- Dos delegados en representación de las organizaciones gremiales del Agenciamiento Aduanal del orden nacional existentes en el país con personería jurídica;
- Un delegado de las facultades de comercio exterior del país.

Artículo 8º. El Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero ejercerá las siguientes funciones:

- Expedir el Código de Etica Profesional;
- Elaborar y aplicar el régimen disciplinario de la profesión;
- Servir de organismo asesor a las autoridades nacionales en materia de comercio exterior y aduanera;
- Velar por el cumplimiento de la presente ley y de sus normas reglamentarias;
- Fijar las tarifas mínimas profesionales;
- Expedir su propio reglamento.

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

Por todas las consideraciones que se han presentado en la discusión y aprobación del texto que les proponemos, dejamos constancia que el Congreso de la República, indistintamente, se ha ocupado de reglamentar las siguientes profesiones:

Ley 20 de 1991 "por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la actividad técnica a la profesión tecnológica especializada de la fotografía y camarografía y se dictan otras disposiciones".

Ley 06 de 1991 "por la cual se reglamenta la especialidad de anestesiología y se dictan otras disposiciones".

Ley 36 de 1993 "por la cual se reglamenta la profesión de bacteriólogo y se dictan otras disposiciones".

Ley 64 de 1993 "por la cual se modifica la Ley 14 de 1975 que reglamenta la profesión de técnico constructor en el territorio nacional".

Ley 78 de 1993 "por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión del dentista práctico y se dictan otras disposiciones".

Ley 211 de 1995 "por la cual se regula lo atinente al ejercicio de las profesiones agronómicas y forestales en el país, se crea el Consejo Profesional Nacional de Profesiones Agronómicas y Forestales y se dictan otras disposiciones".

Por las consideraciones analizadas les proponemos a los honorables Senadores de la República presentes en la plenaria désele segundo debate favorable al texto definitivo propuesto al Proyecto de ley número 067 de 1994 Cámara, número 246 de 1996 Senado,

"por la cual se reconoce y reglamenta la profesión de Agente de Aduana".

Presentado a la Secretaría de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República para que se ordene su publicación en la *Gaceta del Congreso* y cumpla el trámite respectivo, el día 12 de junio de 1996.

Honorables Senadores *Jaime Dussán Calderón* y *José Luis Mendoza Cárdenas*, Ponentes segundo debate.

\* \* \*

#### **PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 236 DE 1996 SENADO, 089 DE 1995 CAMARA.**

*por la cual se honra la memoria del soldado Cándido Leguízamo, héroe de la Batalla de El Encanto en el Conflicto Colombo-Peruano.*

Honorables Senadores:

Por honrosa designación de la Mesa Directiva de nuestra Comisión, me ha correspondido el alto honor de rendir informe al proyecto de la referencia, el cual procedo a sustentarlo en los siguientes términos:

"En los últimos tiempos, para hablar a la manera mítica, hemos asistido, entre la lucidez y la perplejidad, a un debate que identifica, por así decirlo, la problemática y los problemas del siglo XX el tema de la historia que apunta en direcciones opuestas: "los hombres hacen la historia como héroes o superhombres" y "la historia hace a los hombres y modela su destino: historia anónima, profunda y con frecuencia silenciosa, historia que hace el héroe".

Estos temas oponen agentes de la mayor importancia para la cultura general de un mundo que empieza a pensarse y sentirse como multidimensional y pluralista, que se llaman Carlyle, Emerson, William James, Gabriel Tarde, Oscar Wilde, D'Annunzio, Max Scheller, Goethe o Nietzsche, de una parte, y, de la otra, Hegel, Marx, Comte, Wells, Smets o Fernand Braudel.

Habría, no obstante, un discurso transversal como el de Lester Ward, quien reconoce los movimientos en masa de las sociedades pero observa, con exquisita sindéresis- como decía el Excanciller López de Mesa- que los aportes creadores del hombre impulsan toda la maquinaria del progreso y son basamento indeclinable de la vida del hombre y que tales creaciones geniales surgen de individuos concretos. Dis-

curso transversal en que confluye el discurrir de un pensamiento tan audaz como el de Michel Foucault que, amigo del espesor anónimo de la historia de Braudel, termina en la preocupación de sí mismo para ofrecer al hombre contemporáneo una "estética de la existencia".

Este tercer discurso "transversal" es al que se refería nuestro citado López de Mesa en su "Disertación Sociológica", de la manera siguiente: "Tal vez no haya oposición esencial en estas opiniones, y para mí tengo que pueden acordarse con sólo definir correctamente los momentos de actuación de cada una de las potencias motivas de la historia: Las individuales, las de interrelación y las de masa conjunta". La gente, en su tiempo, solían burlarse de la escritura de López de Mesa; no podían entenderlo porque tomaba riesgos y tomar riesgos es pensar. Y el pensamiento auténtico se impone, pero con el tiempo, porque es el que propone la dificultad como garantía de la comprensión. El pensamiento auténtico se torna, así, solitario, y sólo progresivamente se va tomando la sociedad, hasta volverse patrimonio colectivo.

El mismo Braudel, con su tesis de la historia anónima, profunda y silenciosa, sostiene en "Las Responsabilidades de la Historia" que "La vida, la historia del mundo, todas las historias particulares se nos presentan bajo la forma de una serie de acontecimientos: entiéndase, de estos siempre dramáticos y breves. Una batalla, de un encuentro de hombres de Estado, un importante discurso, una carta fundamental, son instantáneas de la historia".

Nuestra educación, de una u otra manera y en forma consciente o inconsciente, refleja las tres posiciones que hemos mencionado sobre la historia: individualista, colectiva y transversal, que otros podrían denominar "ecléctica", por mala fe metodológica.

Un hombre sencillo, valeroso, leal a sus superiores, es educado con las tesis de una "historia patria", llena de héroes que hicieron nuestra independencia. Pero se nos olvida que no sólo hay héroes en la independencia sino que hay héroes de la época precolombina, héroes que sólo necesitan del gran aliento poético de la epopeya para que pasen a la épica de todos los tiempos: Casequinque, Marubare, Alonso Xequé, Conchina, Tundama, Icabero, Tisqueza, Nemequene, Quinunchú, Macaregua, Chianchón, Tiquisoque, Lutaima, Meco, Nabsacadas, Yutengo, Tirrome, Pipatón, Calarcá, Chanviricua, Tirtama, Pimaracua, Maitamá, Pigoanza, indígenas que perdieron la guerra con los españoles, pero que viven en nosotros y en los hijos de nuestros hijos, en la región más transparente del aire histórico, allí donde el acontecimiento se enlaza con el mito, la leyenda y la poesía heroica.

Cándido Leguízamo, ese hombre sencillo valeroso y leal a sus superiores es educado con las tesis de una "historia patria" llena de héroes y de actos heroicos de la Independencia, como hemos dicho. Soldado de un ejército que, en ese momento de la vida nacional-principios de los años treinta-, es popular. Se trataba, en ese caso,

de un muchacho nacido para dar testimonio de un amor, infinitesimal y barroco, por su país.

¿Qué país? Un país en menguante, como lo definiera el General Julio Londoño en su "Nación en Crisis", libro escrito con agudeza precisa y preciosa, en donde aparecemos, de manera reiterada, como seres que vivimos de espaldas a nuestras fronteras como si no nos doliera la merma progresiva de la tierra, a expensas del ensanchamiento espacial de nuestros vecinos. Nos falta el sentido de la tierra, que el investigador Juan Friede, encontró como fundamento y razón de ser del indígena colombiano y de todos los indígenas de América precolombina y postcolombina.

Y ese sentido de la tierra, que se patentiza en toda la trayectoria heroica de Cándido Leguízamo y que es herencia de nuestros bisabuelos o tatarabuelos indígenas, es el que defiende con toda honestidad el soldado de Neiva, a quien se ha educado con el amor reverencial por la Gaitana, matriarca del Tolima Grande, que explica, de alguna manera, el valor proverbial de una gente que delectaban el sentido de la justicia, altiva y heroica, oyendo de sus padres y maestros la historia de la cacica, que pasa a ser habitante del tiempo circular del mito".

"Aunque la patria no ha olvidado el nombre de este valeroso soldado, toda vez que el Municipio de Leguízamo, puerto fluvial a orillas del río Putumayo lleva con orgullo el nombre del valeroso soldado, el país se encuentra en mora de cumplir con un deber que es apenas elemental y es el incorporar su nombre en el escalafón de los Suboficiales del Ejército Nacional, mediante su ascenso póstumo al Grado de Cabo Segundo.

Hay episodios, con el cumplido por el soldado Cándido Leguízamo, cuyo nombre se menciona frecuentemente asociado a su condición de héroe nacional, pero sin que la gran mayoría de los colombianos hayamos tenido la oportunidad de conocer el desempeño que sirvió para colocar el nombre de este soldado en el pedestal de los héroes. Los hechos que permitieron este acontecimiento fueron los siguientes:

Durante el conflicto armado que tuvo lugar en el año de 1933 originado en cuestiones limítrofes, las tropas colombianas debieron desplegarse al sur del país con el fin de desalojar a los invasores que habían penetrado a territorio colombiano. En desarrollo de una de tales acciones, un pequeño contingente al que pertenecía el soldado Cándido Leguízamo se acercaba a un punto conocido precisamente bajo el nombre de "El Encanto"; en donde el día 29 de enero de 1933 hicieron contacto con soldados peruanos, superiores en número con respecto a la unidad militar colombiana, la cual era comandada por un sargento que pereció en los primeros minutos del combate.

El hecho tomó por sorpresa a los colombianos, quienes ante el desconcierto que les produjo la pérdida de su comandante estuvieron a punto de dispersarse y perder la batalla. Es aquí cuando surge el nombre de Cándido Leguízamo Bonilla. En efecto: este soldado por su cuenta y

riesgo, asume el mando de la unidad militar colombiana y contraataca con tanta ferocidad y valentía que las tropas peruanas tuvieron que replegarse y salir en desbandada, no sin herir de gravedad al soldado Leguizamo quien fue traído a Bogotá y recluido en el Hospital de San José en donde falleció el 12 de abril de ese mismo año.

Un anécdota que nos revela el temple de este ejemplar colombiano es el de que "antes de morir pidió que entre quienes se encontraban presente, lo sostuvieran erguido porque como los héroes, quería morir de pie, tal como se encontraba cuando fue herido. Su deseo fue atendido y así murió".

Leguizamo era un soldado del Batallón Bárbula, acantonado en el Huila que fue una de las primeras unidades movilizadas a raíz del conflicto entre Colombia y Perú. Se le designó a la guarnición de "El Encanto", bajo el mando del Teniente Ayerbe Arboleda. El 29 de enero, en asocio de dos soldados más, uno de ellos Miguel Cortés, huilense también, de madre huitota y padre blanco, hizo excursión por el río Caraparaná hasta la desembocadura en el Putumayo. Se encontraba en labores de pesca para el abastecimiento de la guarnición de "El Encanto", y uno de ellos se había internado un poco en la selva en la orilla opuesta. Los soldados colombianos fueron atacados por un destacamento peruano de dieciocho soldados. Una descarga de el primer aviso de este encuentro sorpresivo, que acogió desprevenidos a los nuestros.

La descarga ocasionó la muerte instantánea del huitoto Miguel Cortés. Leguizamo quedó herido horriblemente en una pierna, pero con entereza admirable se enfrentó a todo el destacamento peruano. Cándido Leguizamo, en los momentos en que sobre él y su compañero muerto se abalanzaban los dieciocho peruanos, avanzó hasta ellos, tomó el machete de uno de los muertos y con él hizo una verdadera carga que puso pavor en el resto, al propio tiempo que sobre la orilla aparecía su compañero con un fusil-ametralladora, con el que arremetió a la lancha en poder de los peruanos, mientras que el resto del destacamento huía vertiginosamente internándose hacia el acuartelamiento de la guarnición de Puerto Arturo.

Las descargas peruanas causaron destrozo en Leguizamo, quien recibió en la piernas 27 balas de fusil, haciéndole armero el fémur en su cabeza superior, hacia la cadera, y causando una perforación impresionante por su magnitud en la pierna. En estas condiciones fue trasladado a Caraparaná, en donde fue sometido a las primeras curaciones por el doctor Luis Patiño Camargo quien lo tenía bastante mejor, pero últimamente había agravado por lo que fue necesario traerlo a Bogotá y someterlo a una intervención quirúrgica que le fue practicada en el hospital de San José.

Los diarios capitalinos registraron el hecho:

"Con el Coronel Rico llegó a Bogotá, el soldado huilense Cándido Leguizamo, quien recibió cuatro balazos hace más de dos meses, en el encuentro de El Encanto. Fue trasladado al

hospital de Girardot en donde se le hicieron las primeras curaciones. Luego fue conducido al hospital de San José en Bogotá. Uno de los reporteros visitó al soldado herido de quien dijo ser un muchacho de 22 a 23 años, bien parecido y revela un valor a toda prueba.

En el pabellón Machado del Hospital San José, lo atendieron el doctor Patiño Camargo, el doctor Tirado Macías y varios practicantes y enfermeras. Las balas recibidas le perforaron la cadera y le fracturaron el hueso, presentando una horrible deformación y la pierna se le ha acortado, con relación a la izquierda, en quince centímetros. Leguizamo sostuvo, con dos compañeros más, un encuentro contra un numeroso grupo de peruanos cerca de El Encanto, en la desembocadura del Caraparaná, donde su arrojo y su valor obtuvieron un triunfo decisivo.

El soldado Leguizamo murió a las cuatro y cuarenta y cinco minutos de la tarde del miércoles pasado (12 de abril de 1933), en el Hospital San José, de Bogotá, a donde fue trasladado por orden del Gobierno Nacional, el 5 de abril. Los médicos que lo atendieron en la frontera y en Bogotá, dicen que nunca, ni aun en medio de los más crueles dolores, cuando se le hacían las curaciones, exhaló la menor queja. Siempre dio muestras de inmenso valor y su deseo era de curarse pronto para volver al frente del combate.

El Ministerio de Guerra ordenó la colocación del cadáver de Leguizamo en cámara ardiente. Una escolta de cadetes de la Escuela Militar y dos suboficiales del Batallón de Infantería "Sucre", hicieron guardia de honor durante toda la noche. También desfilaron por la cámara mortuoria, muchos jefes del ejército y miembros distinguidos de la sociedad huilense y bogotana.

Con asistencia de muchos oficiales de guarnición de Bogotá, altos funcionarios del Gobierno y casi todos los empleados civiles del Ministerio de Guerra, el Batallón Guardia de Honor, el Batallón "Sucre", y la colonia huilense, se realizaron los funerales en la capilla del Hospital San José. Más de cuarenta coronas rompían el desfile. Entre ellas se encontraban las enviadas por el señor Presidente de la República, el Ministro de Guerra, el General Amadeo Rodríguez y el Estado Mayor del Ejército. Por disposición del Ministro de Guerra, una compañía del Batallón de Infantería "Sucre", hizo escolta del cadáver desde el hospital hasta el cementerio, rindiéndole honores militares por su comportamiento heroico.

Acompañaron el féretro hasta el cementerio, el señor Ministro de Guerra, Capitán Carlos Uribe Gaviria; un alto empleado de Palacio, en representación del señor Presidente de la República; el General Amadeo Rodríguez, Jefe del Departamento de Personal del Ministerio de Guerra; muchísimos oficiales del ejército, algunos de los cuales estuvieron en la frontera con el soldado Leguizamo, con el Capitán Virgilio Barco, a cuya compañía pertenecía el extinto, y una inmensa multitud que llenaba varias cuerdas, a pesar de la lluvia que caía en esos momentos. Las damas que se encontraban en los balcones arrojaron flores al paso del cortejo.

Frente al cementerio se pronunciaron elocuentes discursos. En nombre del Ejército Nacional, el General Amadeo Rodríguez, ex-jefe civil y militar de las regiones en estado de sitio, hizo el elogio del soldado Leguizamo. Luego habló el señor don Jorge Wills Pradilla y posteriormente un oficial del ejército y algunos suboficiales y soldados, para despedir al compañero caído en el frente.

El cadáver de Leguizamo fue enterrado en el cementerio de la calle 26, en una bóveda cedida gratuitamente y a perpetuidad por la Sociedad de Auxilios Mutuos. En el momento de cerrar la bóveda la Compañía del Batallón "Sucre" hizo tres descargas de fusilería".

El heroísmo de Cándido Leguizamo es la conducta paradigmática de un muchacho del Tolima Grande que se siente que va a seguir la tradición de vivir, territorialmente, en menguante-patriota. Cándido Leguizamo siente, intuye, razona y actúa en función de rechazar la tradicional cobardía, en materia de tierras fronterizas, de su país. Y es ese país transformado en "Patria", por encima de los debates que se han hecho sobre el caso del Perú y se seguirán haciéndose, el que el muchacho de Neiva defiende hasta "morir de pie", como los árboles.

Este heroísmo no es, pues, un heroísmo de papel sino un heroísmo de verdad, concreto que defiende los límites de su país, sus fronteras y que debe servir de modelo para que nosotros no sigamos como, "un país en menguante" al que le cercenan su territorio y se encoge de hombros con la filosofía del no me importa.

Es necesario destacar en Cándido Leguizamo su valentía de bien: Valiente es el que ofrenda su vida por un pensamiento y un sentimiento nobles, es decir, colectivos. Violento, en cambio, es el que lucha por pensamientos y sentimientos mezquinos.

Por eso decía el Zaratuza de Nietzsche "Ser valiente: he aquí lo que está bien". Examinado el proyecto de ley número 236 Senado y 089 de 1995 Cámara, propungo que debe excluirse al artículo segundo, que a la letra reza: "asciéndose póstumamente al soldado Cándido Leguizamo al Grado de Cabo Segundo del Ejército Nacional", por considerarlo inconstitucional, ya que controvierte los artículos 189 numeral 19, y artículo 173 numeral 2 de la Constitución Política Nacional.

Muy respetuosamente, solicito por tanto, que para el ascenso póstumo del soldado Cándido Leguizamo al grado de Cabo Segundo del Ejército, el Gobierno Nacional proceda a expedir el respectivo decreto.

Cándido Leguizamo es un modelo de valentía y de patriotismo y por eso mismo, solicito, en consecuencia, sea aprobado el resto del articulado del proyecto, como contribución para exaltarlo, frente a la juventud colombiana. El maestro y poeta Marco Fidel Chaves, ha resumido así la razón del reconocimiento: "La valentía tipo Cándido Leguizamo, es una deslegitimación de la violencia que impide el crecimiento de la vida y el esplendor de la cultura".

Por lo anterior, me permito proponer a esta corporación, con la modificación propuesta:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 236 de 1996 Senado, 089 de 1995 Cámara, por la cual se honra la memoria del soldado Cándido Leguizamo, héroe de la Batalla de El Encanto en el conflicto colombo-peruano”.

*Jaime Arizabaleta Calderón,*  
Senador ponente.

\* \* \*

### **PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 270 DE 1996 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba “la Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas”, suscrita en Ramsar el 2 de febrero de 1971.*

Señor Presidente y demás miembros del honorable Senado de la República:

Hemos recibido el encargo de rendir ponencia para segundo debate al proyecto de ley que aprueba “La convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas” suscrita en Ramsar, Suiza, el 2 de febrero de 1971.

#### **1. Introducción**

Teniendo en cuenta que la crisis ambiental avanza a pasos agigantados y cuyos síntomas con sus efectos no se han hecho esperar, como la contaminación del aire y de las aguas, la desaparición de especies animales, vegetales y microorganismos, la destrucción de los bosques y la desertificación, la erosión y deterioro creciente de los suelos, la contaminación y el agotamiento de las fuentes de agua potable, la amenaza a la vida en los océanos, la destrucción de la capa de ozono y el envenenamiento del aire en las megalópolis del mundo, la lluvia ácida que quema bosques y esteriliza tierras, la acumulación de desechos tóxicos y basuras que amenazan con sepultarnos, en fin una interminable lista de fenómenos tangibles y científicamente desmostrados, se observa como conducimos al planeta y a la vida en una carrera acelerada hacia el abismo, con los ojos abiertos.

El agua, la biodiversidad, y el conocimiento, son los recursos estratégicos más valiosos que desempeñarán un papel decisivo en el futuro de la humanidad. Y en ese sentido, Colombia vive una triste paradoja de riqueza natural y de destrucción ambiental. Ocupamos menos del 1% de la superficie emergida de la tierra, pero privilegiadamente poseemos el 10% de todas las especies animales y vegetales del globo, en virtud de nuestra variedad de climas y condiciones geográficas. Y como si fuera poco, los recursos hídricos nacionales son un inmenso capital con el que cuentan poquísimos países del mundo. Pero la otra cara de la moneda es que Colombia es uno de los países en el mundo que con mayor rapidez está destruyendo su medio natural. Afronta una verdadera ola negra de destrucción ecológica.

La convención puesta a nuestra consideración, relativa a los humedales de importancia

internacional, sería un elemento esencial dentro de las políticas adoptadas por Colombia en el Plan Nacional de Desarrollo Ambiental para el impulso de una gestión ambiental sostenible. Esto incluye el cuidado, mantenimiento y recuperación de nuestros sistemas hídricos y la preservación de ecosistemas estratégicos que, como los humedales, se caracterizan por su gran biodiversidad, pero también por estar seriamente amenazados. La recuperación de tierras, en el sentido de acabar con el recurso hídrico rellenándolo para utilizarlo como terreno, la contaminación y la explotación excesiva de las especies, son razones para establecer como prioritaria la defensa de dichos ecosistemas.

Por sus características únicas, los humedales prestan servicios hidrológicos y ecológicos de vital interés para el desarrollo nacional, por lo que es indispensable prevenir su deterioro ambiental a fuerza de fortalecer y consolidar la presencia y compromiso internacional del país de acuerdo con las necesidades e intereses nacionales.

Los humedales son uno de los ecosistemas más productivos del mundo. Amén de su gran valor estético y paisajístico, tienen repercusiones mundiales sobre la pesca pues dos tercios de ésta dependen de su buen estado. Mantienen, además, el nivel freático que es un elemento indispensable para el buen funcionamiento de la agricultura, la producción de madera, el almacenamiento de aguas, la regulación de inundaciones y la reducción de riesgos naturales.

Estabilizan también, las fajas costeras, purifican las aguas para consumo y protegen los torrentes litorales. De igual manera constituyen un elemento esencial para la supervivencia de numerosas especies de fauna y flora, muchas de las cuales están en peligro de extinción.

La aprobación de una Convención como la de hoy, se pone a consideración del honorable Senado de la República, constituiría un elemento trascendental en la preservación no sólo de un componente importante de nuestros recursos naturales sino también de un acervo que, como las aves que allí migran, pertenecen a la humanidad.

#### **2. Constitucionalidad y legalidad**

Nuestra Carta Constitucional plasmó como principio fundamental, la protección al medio ambiente, a través de los artículos 8, 79, 80, 81, 82 y 226 en donde encontraron eco los postulados antes mencionados; se unió así a la creciente preocupación mundial por la conservación del planeta.

Así mismo, la Ley 99 de 1993, en su artículo 5º, parágrafo 24, le atribuye al Ministerio del Medio Ambiente la regulación de las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos Continentales. Además, el Ministerio del Medio Ambiente tiene la función de promover las relaciones con otros países en asuntos ambientales y la cooperación multilateral para la protección de los recursos naturales, además de representar al Gobierno Nacional en la ejecución de Tratados y Convenios internacionales sobre medio ambiente y recursos naturales renovables.

En consecuencia, son deberes de un Estado que, como el nuestro, tiene plena conciencia del valor de sus riquezas naturales, velar por el control al deterioro ambiental, la reparación de los daños causados al medio ambiente, la salvaguardia de la diversidad e integridad del ambiente, el desarrollo sostenible de los recursos naturales, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el impulso a programas educativos para el logro de estos fines.

Las herramientas que nos ofrece la Constitución y la ley para hacer efectivos los postulados antes anotados, sólo cobran importancia y se hacen efectivos si se adoptan mecanismos que permitan un desarrollo coherente y continuado, ya sea a través de la aprobación de convenios internacionales sobre la materia o mediante la adopción de normas de origen nacional.

#### **3. La Convención**

##### **3.1. Aspectos generales**

Esta convención es un tratado intergubernamental marco, para la cooperación internacional en lo que se refiere a la conservación de humedales. En la actualidad 90 países, entre ellos Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, pertenecientes a la comunidad latinoamericana, son miembros de este convenio. El gran ausente es Colombia.

##### **3.2. Humedales**

Son las extensiones de marismas, pantanos y turberas o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales estancadas o corrientes, dulces salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.

##### **3.3. Razones**

- Se consideran las funciones ecológicas de los humedales como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de fauna y flora y por constituir un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo, cuya pérdida sería irreparable.

- Se desea impedir las progresivas intrusiones y pérdida de humedales y de su fauna y flora mediante la armonización de políticas nacionales previsoras con una acción internacional coordinada.

- Se tiene en cuenta que las aves acuáticas son las que dependen ecológicamente de los humedales. Teniendo en cuenta que ellas en sus migraciones pueden atravesar las fronteras deben ser consideradas como un recurso internacional.

##### **3.4. Obligaciones derivadas de la Convención**

Al adherir a la Convención, cada parte contratante se obliga principalmente a: Designar por lo menos un humedal para ser incluido en lista de humedales de importancia internacional; elaborar y aplicar planes tendientes a la conservación de los humedales incluidos en la lista; la creación de reserva natural en el humedal inscrito compensando, en la medida de lo posi-

ble, la pérdida de éste creando nuevas reservas para aves acuáticas y se toman medidas para su custodia; el uso racional de esos ecosistemas; y las consultas mutuas entre Estados cuando compartan alguno.

\* Turberas: yacimientos de combustibles fósiles formado por materias vegetales más o menos carbonizadas - la turba 60% de carbono y es un combustible de poco poder calorífico que desprende mucho humo y deja poco residuo de cenizas (Estiércol mezclado con carbón mineral).

Las partes contratadas podrán por motivos urgentes de interés nacional, retirar de la lista o reducir los límites del humedal incluido en ella, debiendo ser compensado en la misma región o en otro lugar. Se informará sobre las modificaciones lo más pronto posible.

Se fomentarán las investigaciones y el intercambio de datos, relativos a los humedales, su flora y su fauna, se esforzarán por aumentar las poblaciones de aves acuáticas y se fomentará la formación de personal para el estudio, la gestión y la custodia de los humedales.

La inclusión de un humedal en la lista se realizará sin perjuicio de los derechos exclusivos de soberanía de la parte contratante en cuyo territorio se encuentra dicho humedal.

Se establecerá el reglamento financiero y se votará el presupuesto del ejercicio financiero siguiente y cada parte contratante contribuirá al presupuesto, según la escala de contribuciones aprobada por unanimidad por las partes contratantes presentes y votantes en una reunión ordinaria de la conferencia de las partes contratantes.

### 3.5. Condiciones para ser parte

Todo miembro de la Organización de las Naciones Unidas, o de una de sus agencias especializadas, o de la Agencia Internacional de la Energía Atómica, o parte de los Estatutos de la Corte Internacional de Justicia, puede ser parte contratante en esta convención, mediante:

- La firma sin reserva de ratificación;
- La firma bajo reserva de ratificación, seguida de la ratificación;
- La adhesión;

### 4. Tipos y características de los humedales en Colombia

Se pueden zonificar a través del gradiente altitudinal, en regiones geográficas según sus características:

4.1. Altoantina o de páramo: Turberas, pantanos e innumerables lagunas.

4.2. Andina: Lagos y embalses.

4.3. Tierras bajas: Lagos, ciénagas, pantanos, "madreviejas" y "meandros", sabanas inundables y bosques inundables.

4.4. Costas: Estuarios, manglares, "Natal - Guandal", "Catival", corales de aguas someras, "Praderas Submarinas" de *Thalassia* y lagunas costeras. Se incluyen aquí los sectores llamados "costas abiertas".

### 5. Razones para aprobar la Convención

Pensamos que la aprobación de esta Convención es fundamental para la defensa y protec-

ción de los humedales y de las riquezas naturales colombianas y en ese sentido hacemos un llamado a la coherencia que debe tener el Gobierno Nacional en sus posiciones, pues a la vez que aspira a hacer parte de convenciones ambientales internacionales, pretende retroceder en su política de defensa ambiental, al anunciar que disminuirá en una tercera parte las Licencias Ambientales exigidas, cuando éstas son el marco de protección de los derechos ambientales de los colombianos, así como la propuesta de la construcción del denominado canal interoceánico, en donde según expertos se necesitarían técnicas que afectarían seriamente la megabiodiversidad del Darién, una de las más ricas del mundo, lo cual ocasionaría efectos incontrolables e irreparables, tanto a nivel ambiental como humano.

La Política Ambiental debe ser coherente y posible, que combine acciones conjuntas, de adopciones legislativas y acciones políticas en defensa de la diversidad y los recursos de nuestro país.

Colombia cuenta con más de dos millones y medio de hectáreas de humedales. El de mayor diversidad se halla localizado en San Andrés, Providencia y Santa Catalina y está en peligro de desaparición. Pero también por la sabana y diferentes barrios de Bogotá, se reparten múltiples humedales a los que arrojan residuos o basuras y, además, muchos son rellenados para ser vendidos como lotes. Estos ecosistemas se encuentran, en la mayoría de los casos, en estado de gran fragilidad. Dada su sensibilidad, las variaciones ambientales los afectan en gran proporción. Este elemento, el hecho de ser uno de los reductos más productivos del mundo y la mala conservación de los mismos, hace necesario que Colombia sea parte de la Convención.

Teniendo en cuenta que Colombia no cuenta con suficiente técnica y mucho menos con posibilidades de financiación interna, la aprobación de esta Convención va a posibilitar que el acceso a la transferencia de la tecnología, a la capacitación de personal especializado y a la obtención de recursos de origen internacional sea mucho más viable, mediante la presentación de proyectos de mejoramiento ambiental ante el Fondo para la conservación de Humedales de la propia Convención, o a través de sus contactos con agencias de desarrollo bilateral y multilateral.

De otra parte, la afiliación le da a los países voz en los principales foros internacionales sobre conservación y uso racional de humedales. Ahora bien, el hecho de tener uno o varios humedales en la lista, coloca al país miembro en un nivel cuya importancia internacional le posibilita tener mayores elementos de control interno para su conservación.

La convención también proporciona acceso a la más reciente información y a la asesoría sobre el establecimiento de normas aceptadas internacionalmente en el manejo de humedales, como, a manera de ejemplo, la clasificación de tipos de humedales, la obtención de datos para describirlos, una óptima selección de criterios para la identificación de humedales de impor-

tancia internacional y el acceso a directrices sobre la aplicación del concepto de uso racional a través de políticas nacionales de humedales y alineamiento técnicos sobre planes de manejo.

Esta convención es uno de los cinco tratados intergubernamentales mundiales para la conservación y uso racional de los recursos naturales y es el único que trata sobre este tipo de ecosistemas.

Es cierto que aún falta mucha información básica que debemos coleccionar sobre la riqueza biológica de estos hábitats, pero también es cierto que si se resuelve problemas se trata, sí estamos hablando de conservación, la información que se tiene es suficiente para emprender ACCIONES que detengan el acelerado proceso de destrucción.

De acuerdo con lo expuesto dejamos a consideración de la plenaria del honorable Senado de la República, la siguiente proposición:

Apruébese la "convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas suscrita en Ramsar el 2 de febrero de 1971, con el fin de que surta el trámite establecido en el numeral 16 artículo 150 de la Constitución Política y demas concordantes.

Atentamente,

*Gustavo Galvis Hernández y Lorenzo Muelas Hurtado*, Senadores Ponentes.

\*\*\*

### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 275 DE 1996 SENADO

*por medio de la cual se aprueba el "convenio marco de cooperación técnica y científica entre el Gobierno de la República de Trinidad y Tobago y el Gobierno de la República de Colombia", suscrito en la ciudad de Puerto España, el diecisiete (17) de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995).*

Señor Presidente y demás miembros del honorable Senado de la República:

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 9º, numeral 2º, 150, numeral 16; 189, numeral 2º, 224 y 227 de la Constitución Política, presento a consideración del Senado de la República para primer debate, el "convenio marco de cooperación técnica y científica entre el Gobierno de la República de Trinidad y Tobago y el Gobierno de la República de Colombia", suscrito en la ciudad de Puerto España, el diecisiete (17) de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Este convenio forma parte de un grupo de acuerdos de cooperación que ha venido suscribiendo Colombia con el ánimo de establecer nuevas y más adecuadas bases de cooperación, especialmente con los países del Caribe, en desarrollo de las nuevas políticas constitucionales y que se destacan como instrumentos privilegiados de integración regional.

El Gobierno de Colombia, asumiendo su compromiso de buscar mecanismos que permitan mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, desea incrementar y reforzar instrumentos de

cooperación internacional que generen un desarrollo sostenido y sustentable.

En el Caribe, a través de Caricon y el G-3, la cooperación es un valioso vehículo para intensificar la unión entre sus miembros y para hacer posible una amplia integración regional, como la mejor expresión de solidaridad con nuestros vecinos y otros miembros de la región como es el caso de Trinidad y Tobago.

Las cláusulas de este pacto, sencillo en su concepción, pero importante para nuestras políticas de cooperación, establecen compromisos recíprocos y condiciones para la cooperación a base de prestaciones y cotraprestaciones balanceadas, mediante las cuales las partes procuran un intercambio provechoso de técnicas y ciencia, equitativo y de beneficio mutuo para Colombia y Trinidad y Tobago.

El convenio busca promover acciones tales como fortalecer la capacidad de investigación, formación y desarrollo de recursos humanos, establecer lazos permanentes entre las comunidades científicas y técnicas y desarrollar la asistencia técnica mediante el envío de expertos y la realización de estudios.

Igualmente, fomentar las relaciones entre las instituciones académicas de investigación y el sector productivo de los países.

Las partes cotratantes podrán ampliar el alcance del presente convenio mediante la suscripción de acuerdos adscritos al mismo, con el fin de incrementar las modalidades de cooperación.

Las partes se notificarán el cumplimiento de sus requisitos internos para el perfeccionamiento del convenio por vía diplomática en Puerto España y éste entrará en vigor a los treinta (30) días de recibida la segunda notificación. Su duración inicial es de tres (3) años pudiendo existir prórroga por el período de un año, siempre y cuando no se recurra a la denuncia del mismo.

Este convenio mantiene el espíritu de la cooperación técnica internacional trazada por las Naciones Unidas en el plan de acción de Buenos Aires de 1978.

Por lo anterior, someto a consideración de la plenaria del honorable Senado de la República la siguiente proposición:

Dése segundo debate al "convenio marco de cooperación técnica y científica entre el Gobierno de la República de Trinidad y Tobago y el Gobierno de la República de Colombia", suscrito en la ciudad de Puerto España, el diecisiete (17) de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Atentamente,

Gustavo Galvis Hernández,  
Senador ponente.

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 222 DE 1996 SENADO, 298 DE 1995 CAMARA**

*por la cual se fijan condiciones para la administración de la Cuota de Fomento Cacaotero, establecidas por las Leyes 31 de 1965 y 67 de 1983.*

Honorables Senadores:

Cumplo con la honrosa designación, que me hiciera el Presidente de la Comisión Cuarta de Presupuesto del Senado de la República, doctor Vicente Blel Saad, para rendir ponencia al proyecto de ley antes referido.

En el ámbito nacional, por creación legal existe una institución privada, sin ánimo de lucro, que agrupa a los departamentos productores del grano, como lo es "la Federación Nacional de Cacaoteros", la cual entre otros aspectos administra la cuota de fomento sobre el valor de la producción establecida en la Ley 31 de 1965.

Los órganos que trazan y señalan los planes, programas, políticas y dirección en el sector cacaotero, al igual que el ejercicio del debido control sobre el funcionamiento de la misma, son: El Congreso Nacional de Cacaoteros y la Junta Directiva de la Entidad. La composición y representatividad ante estos máximos entes de la Federación, esta dada en el momento, sin tener en cuenta el volumen de producción departamental ni la cuota de fomento Cacaotero que es otorgada por éstos.

En mi sentir, se hace necesario y equitativo darle aplicabilidad a la siguiente expresión: "A mayor productividad mayor representatividad".

En este orden de ideas, estadísticamente están a la vanguardia de la producción nacional del grano, los departamentos de Santander y Norte de Santander con un porcentaje equivalentes al 50%, situación que reitero, los hace merecedores a una mayor cuota en la composición de los entes que rigen a la Federación Nacional de Cacaoteros.

En virtud de los argumentos precedentemente expuestos, y habida consideración de la importancia del proyecto, me permito proponer. Désele segundo debate al Proyecto de ley número 222 de 1996 Senado, 298 de 1995 Cámara, "por la cual se fijan condiciones para la administración de la Cuota de Fomento Cacaotero, establecida por las Leyes 31 de 1965 y 67 de 1983".

Tito Edmundo Rueda Guarín.

Senador ponente.

**CONTENIDO**

Gaceta número 230 - jueves 13 de junio de 1996  
SENADO DE LA REPUBLICA  
PONENCIAS

|   | Págs. |
|---|-------|
| Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 148 de 1995 Senado, por la cual se modifica y adiciona parcialmente la Ley 80 de 1993, con miras a implementar en la contratación estatal los principios de la moralización; transparencia; así como los de la participación y veeduría ciudadana. ....   | 1     |
| Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 233 de 1996 Senado, por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión del Guía de Turismo. ....   | 3     |
| Ponencia para segundo debate y Texto definitivo 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. ....   | 4     |
| Ponencia para segundo debate y Texto definitivo al proyecto de ley número 46 de 1995 Cámara, 174 de 1995 Senado, por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Estadístico, reconocida por el Ministerio de Educación Nacional. ....  | 15    |
| Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 220 de 1996 Senado, números 002 de 1995, 030 de 1995 y 044 de 1995 Cámara, acumulados, por el cual se reglamenta el deber de votar y se crean estímulos para los sufragantes. ....   | 15    |
| Texto aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado al proyecto de ley número 220 de 1996 Senado, número 002 de 1995, número 030 de 1995 y número 044 de 1995 Cámara acumulados, por la cual se reglamenta el deber de votar y se establecen estímulos para los sufragantes. ....   | 17    |
| Ponencia para segundo debate, Pliego de modificaciones y Texto definitivo al proyecto de ley número 206 de 1995 Senado, por la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuario, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones. ....   | 18    |
| Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 243 de 1996 Senado, mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración del primer centenario de la fundación del Municipio de Puerto Tejada, Departamento del Cauca, y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social. ....  | 24    |
| Ponencia para segundo debate y Pliego de modificaciones del proyecto de ley número 067 de 1994 Cámara, número 246 de 1996 Senado, por la cual se reconoce y reglamenta la profesión de agente de aduana. ....   | 27    |
| Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 236 de 1996 Senado, 089 de 1995 Cámara, por la cual se honra la memoria del soldado Cándido Leguizamo, héroe de la Batalla de El Encanto en el Conflicto Colombo-Peruano. ....   | 28    |
| Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 270 de 1996 Senado, por medio de la cual se aprueba "la Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas", suscrita en Ramsar el 2 de febrero de 1971. ....   | 30    |
| Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 275 de 1996 Senado, por medio de la cual se aprueba el "convenio marco de cooperación técnica y científica entre el Gobierno de la República de Trinidad y Tobago y el Gobierno de la República de Colombia", suscrito en la ciudad de Puerto España, el diecisiete (17) de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995). .... | 31    |
| Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 222 de 1996 Senado, 298 de 1995 Cámara, por la cual se fijan condiciones para la administración de la Cuota de Fomento Cacaotero, establecidas por las Leyes 31 de 1965 y 67 de 1983. ....   | 32    |