



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO V - Nº 531

Santa Fe de Bogotá, D. C., viernes 22 de noviembre de 1996

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISION TERCERA DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 68 DE 1995 SENADO, 028 DE 1996 CAMARA

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

Doctor

RAFAEL GUZMAN NAVARRO

Presidente

Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad.

Señor Presidente:

Atendiendo la honrosa designación que el Presidente de la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes me hiciera, a continuación procedo a rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 68 de 1995 Senado, 028 de 1996 Cámara, "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 su orden, los siguientes temas: un análisis cuantitativo del endeudamiento territorial; la determinación de los indicadores de endeudamiento, con sus niveles de regulación; 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, 028 de 1996 Cámara. 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 someto a consideración de la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes incluye las modificaciones aprobadas por la Comisión Tercera y la plenaria del honorable Senado. Este es el fruto de un intenso trabajo de concertación entre los distintos estamentos vinculados a las finanzas territoriales, proceso éste 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.

Resultado importante de este proceso de concertación es la definición de los indicadores con mejores propiedades financieras que los incluidos en el proyecto original presentado por el Gobierno.

Otros logros fundamentales del referido proceso de concertación, son los siguientes:

- La inclusión de los recursos del balance y los rendimientos financieros dentro de la base de cálculo del ahorro operacional y los ingresos corrientes.

- La aplicación de la reglamentación que defina el Gobierno Nacional sobre la capacidad de pago de las entidades descentralizadas del orden territorial será potestad de las juntas directivas y demás organismos competentes, respetando con ello la autonomía de la entidad territorial.

- El establecimiento de un sistema de registro sistemático de la información de la deuda y garantías otorgadas por parte de las entidades

territoriales. De esta manera, se tendrá conocimiento de los recursos no comprometidos con que se cuenta para tomar decisiones objetivas y financieramente viables, y además se podrán hacer cruces de información para su validación y comparación con otros registros.

- 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.

Un nuevo aspecto que se involucra en esta ponencia es el de permitir la revaluación de las autorizaciones negadas por los gobernadores, ante petición de los municipios que sobrepasen niveles de endeudamiento moderados o de semáforo verde. Estos municipios podrán dirigirse ante el Gobierno Nacional para que éste evalúe la solicitud de endeudamiento que ha sido negada y la apruebe si encuentra méritos para ello.

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 revisión a la Ley 60 de 1993 que distribuye recursos y competencias a las entidades territoriales.

1. Descripción cuantitativa del problema

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

De la muestra inicial, 331 municipios contaron con información completa a nivel de ingresos y gastos, los 220 municipios restantes no reportaron información completa respecto de los intereses de la deuda. Sin embargo, los 331 incluyen los municipios más grandes y en principio los más endeudados, considerando que dentro de la muestra se encuentran municipios como Cali, Medellín, Bogotá y Barranquilla que absorben el 44% del total del endeudamiento municipal², al igual que la gran mayoría de municipios de categorías primera, segunda y tercera los cuales son los más frecuentes usuarios del crédito para financiar sus programas de inversión. Por lo tanto, se puede decir que la muestra es representativa frente al total de los 1063 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 intermediarios financieros 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).

En los departamentos la experiencia ha sido la misma aunque sus consecuencias económicas puedan ser más críticas debido a lo poco dinámicas que son las fuentes de ingresos de estos entes. El saldo de la deuda se incrementó en 114%.

Tabla 1

	COMPORTAMIENTO DEL ENDEUDAMIENTO 1993-1994		MILLONES DE PESOS	
	CRECIMIENTO SALDO DEUDA 1993	CRECIMIENTO SALDO DEUDA 1994	VARIAC 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

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 niveles sanos de endeudamiento pudiendo comprometer montos importantes de sus recursos en el pago del servicio de la deuda. Es más, la evidencia sugiere que la tendencia creciente del endeudamiento territorial si bien es potencialmente grande hacia el futuro, hasta el momento no ha generado las consecuencias desestabilizadoras que se presentarían de continuar en marcha esta dinámica.

El Proyecto de ley número 68 de 1995, 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 no es adecuado (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, no cumple con los alcances del artículo 364 de la Constitución y deja una serie de vacíos en materia de evaluación del 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 sus faltantes de recursos con más endeudamiento, situación que es la más peligrosa 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 pagar sus compromisos financieros equivale a sacrificar los planes de inversión tanto propios como futuros ya que rara vez un municipio desconoce sus deudas.

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

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

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

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

Un impulso adicional puesto a consideración de esta honorable Comisión en esta ponencia, es la necesaria concertación entre los diferentes niveles de Gobierno al evaluar todos los aspectos que involucran la capacidad de pago de los municipios con problemas de endeudamiento. La propuesta consiste en permitir que en aquellos casos en los que por no encontrar acuerdo en la instancia departamental, se recurra a una revisión extraordinaria de la capacidad de pago por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General de Crédito Público- para permitir la autorización de sobreendeudamiento.

Este recurso de concertación es indispensable para el desarrollo democrático de los canales de planeación en todos los ámbitos de gobierno ya que garantiza la toma de decisiones con base en criterios financieros o socioeconómicos de costo-beneficio, esterilizando posibles disposiciones sesgadas hacia criterios menos técnicos. Es en estos casos en los que el Gobierno Central entraría a hacer efectiva su función mediadora propiciando equidad entre las diferentes instancias de gobierno.

2.2 Ventajas de los indicadores propuestos e indicadores alternativos

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

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

Es entonces, una proporción mínima del 15% del ahorro operacional, (que debe conservarse en cualquier momento para cualquiera entidad territorial) es 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 Plenaria del Senado de la República consiste en excluir 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.

El proyecto de ley fue diseñado sobre la base 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, 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.

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 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 (expuesto inicialmente), es en primera medida conceptual. Una entidad como un municipio que tiene vida infinita y debe tener permanente acceso al mercado financiero, generalmente paga una parte importante de sus préstamos con nuevos créditos. En este sentido, la capacidad de pago de una entidad de esta clase, está dada en 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 al considerar los abonos a capital en el servicio, 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 y cumpliendo con su planeación financiera están amortizando una alta proporción de su deuda. Esto puede significar una discriminación contra quien en efecto planea y paga 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 los pagos a capital pueden ser acordados como montos diferentes durante la vida de los créditos, un índice que incorpora el servicio de la deuda como uno de sus parámetros necesariamente incita a negociar las amortizaciones de los créditos lo más lejano posible y fuera de los años en que se debe demostrar la capacidad de pago. Esto conduce al desarrollo de productos financieros que, a tiempo que disminuyen los montos a amortizar en los períodos iniciales, por ejemplo, como el que corresponde a un período de alcaldía, las concentra en 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.

Con relación al indicador saldo de la deuda/ahorro operacional, que era la medida de sostenibilidad propuesta inicialmente, 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 muy variable. En efecto, no es ésta la filosofía de un indicador de sostenibilidad, el cual tiene por objeto dar información sobre la tendencia mantenida en el nivel de endeudamiento mostrando si ésta es reducida, moderada o elevada y posiblemente peligrosa 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 el tiempo promedio en que mantienen los créditos y la tasa de interés de ellos, permite deducir el número de años que tarda una entidad para pagar su deuda y su costo relativo a los ingresos. Adicionalmente, el índice no está expuesto a las variaciones en el corto plazo del ahorro, que no son del caso medir.

Es posible asegurar entonces que las fórmulas propuestas en la presente ponencia son sin duda las más apropiadas. Son generales y no

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

hacen ningún tipo de discriminación de categoría de municipios o según el riesgo financiero, sino que se ciñen únicamente al principio constitucional de que 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 crítico de endeudamiento (semáforo 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.

Otra 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 cumplir con una autorización de endeudamiento. Cuando la diferencia entre desembolsos de nuevos créditos y pagos de capital de la vigencia no se incrementa en un nivel superior al crecimiento del índice de inflación, se pueden contratar nuevos empréstitos sin autorización 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 siete las modificaciones incorporadas en el proyecto de ley original: 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, la incorporación de un mecanismo automático en el nivel amarillo que evita, a partir de cierto nivel de deuda, procedimientos excesivos e innecesarios para la contratación de la misma cuando su crecimiento no supera el del índice de precios al consumidor, la inclusión dentro de la base de cálculo del ahorro operacional de los recursos del balance y los rendimientos financieros producto del buen manejo de tesorería, la aplicación de la reglamentación que defina el Gobierno Nacional sobre la capacidad de pago de las entidades descentralizadas del orden territorial, el establecimiento de un sistema de registro sistemático de la información de la deuda y garantías otorgadas por parte de las entidades territoriales y la posibilidad de apelar la no autorización de sobreendeudamiento por parte de la gobernación, ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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

Con el fin de medir en qué nivel se deben situar los nuevos indicadores fue necesario analizar qué nivel de deuda pueden los municipios de Colombia sostener dadas su estructura de ingresos y los costos normales de un crédito para el sector territorial. Esta prueba consiste en medir el impacto del servicio de la deuda sobre el "empleo del ahorro". El empleo del ahorro es la determinación del porcentaje del ahorro empleado en el pago del servicio de la deuda y se calcula como la suma del servicio de la deuda y la inversión, que son las utilidades más comunes del ahorro, dividido entre el monto del ahorro operacional.

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

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.

Niveles superiores al 40% en el indicador intereses/ahorro operacional no garantizan plenamente la solvencia financiera de la entidad territorial ante un desempeño estándar de sus finanzas, tales como, el crecimiento histórico promedio de sus ingresos, gastos, inversión y deuda, lo que se traduce en un empleo del ahorro superior al 85%, y es por ello que el proyecto permite maniobrar con autonomía el endeudamiento pero sujeto a algunas restricciones (semáforo amarillo).

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. Esta apreciación se refuerza con una alta correlación entre este porcentaje (80%) y un indicador de intereses/ahorro operacional del 60% lo que permite delimitar la frontera de lo peligroso e insostenible y lo manejable con compromisos. Estos niveles de endeudamiento, en cualquier caso, exceden el límite fijado por la ley 185 de 1995.

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 %
	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.

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 que están en semáforo en rojo, según esta muestra, 100 municipios tendrían, de todas maneras, limitada su capacidad de adquirir nuevos empréstitos ya que su ahorro operacional es negativo.

Distribución de municipios de acuerdo al indicador interés/ahorro operacional

CATEGORIA	NUMERO	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%

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 territoriales⁴ (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 de recursos propios y a presentar deficiencias administrativas que los llevan a registrar bajos niveles de desarrollo.

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

Distribución de municipios de acuerdo al indicador saldo/ingresos corrientes

CLASE	FRECUENCIA	ACUMULADO	PART.% ACUMUL.
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.

Es necesario reconocer que debe 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 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 las que se le aplicarán en el manejo de su endeudamiento. Al tercer año, regirá plenamente la ley.

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.

4. Conclusiones

El proyecto de ley, con las modificaciones a él introducidas y aprobadas por la Plenaria 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, y permite el empleo de una parte importante del ahorro, el 40%, en el pago de los intereses de la deuda.

2. Incrementa la autonomía para el endeudamiento e 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 resaltando 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.

5. Es un elemento de la estrategia global de fortalecimiento de la descentralización que paralelamente, el Gobierno prepara diversas medidas entre las que se cuentan los proyectos de ley para reformar los impuestos territoriales y la revisión de 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 la aplicación de la reglamentación que defina el Gobierno Nacional sobre la capacidad de pago de las entidades descentralizadas del orden territorial a través de las juntas directivas y demás organismos competentes, respetando con ello la autonomía de la entidad territorial; y de líneas de crédito para reformas administrativas de entidades territoriales y otros programas para el fortalecimiento de la gestión local.

6. Permite que en aquellos casos en que por no encontrar acuerdo en la instancia departamental, se recurra a una revisión extraordinaria de la capacidad de endeudamiento por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Crédito Público-, para apelar la autorización de sobreendeudamiento.

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, incentiva a los gestores públicos a asumir la administración pública en un roll de alta gerencia, dando libertad pero con responsabilidad. En este sentido el proyecto de ley es un llamado a las entidades territoriales para

⁴ 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.

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

Podemos concluir con base en la exposición anterior, que la organización y el funcionamiento de los entes territoriales podrá desarrollarse dentro del marco de la descentralización de manera más eficiente y responsable si existe un mecanismo claro y objetivo que evidencie su situación financiera, en especial la del endeudamiento, en forma veraz y oportuna que permita establecer controles evitando excesos. Así, las entidades territoriales no tendrán a futuro problemas de 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, los recursos del balance y los rendimientos financieros 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 2º establece el límite para el endeudamiento totalmente autónomo, sobre la presunción que cuando una entidad muestra una relación intereses/ahorro operacional del 40%, 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 pago de maestros y médicos, y establece que éstos deben ser considerados gastos de funcionamiento porque constituyen exigencias permanentes en el presupuesto de una entidad.

También, dentro de los ingresos corrientes, se han incluido las rentas provenientes de recaudos por valorización y sobretasa a la gasolina

conforme a los principios señalados por la Dirección de Apoyo Fiscal sobre la materia. La incorporación de estos dos recaudos se constituye en un ingreso corriente a medida que es éste, luego de haber sido sancionado, se paga de manera regular y efectiva al municipio. Más aún cuando dichos recursos están destinados a cubrir el servicio de la deuda adquirida para invertir en los proyectos objeto de la contribución.

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.

Sin embargo, la innovación más importante representada en este artículo es la casi completa suspensión para 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 o mayor al costo del crédito.

Durante el examen en el honorable Senado de la República a este proyecto de ley fue propuesto 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.

El artículo 3º 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? 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. Esta determinación, se funda en el hecho de que estos pasivos no se consideran obligaciones financieras.

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.

También se ha puesto a consideración la conformación de una instancia objetiva para la revisión en caso de no autorización para

exceder el sobreendeudamiento por parte de la gobernación respectiva para aquellos municipios que no estén de acuerdo con el concepto de las autoridades departamentales

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.

Se añade finalmente que las obligaciones contingentes que provengan de las operaciones de crédito público (por ejemplo, garantías otorgadas en favor de otras entidades estatales) se computarán para estos efectos por un porcentaje de su valor, de acuerdo con las leyes y los reglamentos vigentes sobre la materia. De este modo se reduce el impacto de estas obligaciones indirectas sobre la capacidad de pago de las entidades pero se conserva una mínima regla prudencial que reconoce el compromiso que ellas implican.

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 los límites y las instancias señaladas en el proyecto no cobijan a las entidades descentralizadas del orden territorial. Las entidades descentralizadas tienen una estructura financiera diferente a la de los municipios y departamentos y por 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 entidades.

En vista de las limitaciones de espacio y tiempo que enfrenta el legislador para regular esta importante materia con el detalle que ella merece, el proyecto fija los criterios a los cuales deberá atenerse el Gobierno para regular la capacidad de pago de estas entidades. De esta forma se reconocerán las características de cada sector, las actividades de cada empresa y la composición de sus ingresos y gastos.

No obstante lo anterior, las facultades del Gobierno se limitarán a fijar una metodología que permita evaluar de un modo objetivo el desempeño financiero de las entidades descentralizadas y puedan de este modo las autoridades locales tomar las decisiones a su cargo, de acuerdo con la ley.

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, aquellos cuyos pagos de intereses corresponden al 40% del ahorro operacional.

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

mentales, 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, en un sistema de información que fija responsabilidades para instituciones financieras, entidades territoriales y otras entidades estatales. Este control se realiza a través del registro y actualización permanente. 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.

El artículo 14 impone las responsabilidades de ley a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en lo referente a no exceder los límites al endeudamiento y a suministrar la información pertinente a la Contaduría General de la Nación y a los organismos de control.

El artículo 15 establece un período de transición de dos años para los municipios y gobernaciones que al sancionarse la nueva ley no puedan realizar nuevos empréstitos porque su relación intereses/ahorro operacional o el cociente saldo de la deuda/ingresos 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 si incrementa por debajo del 60% del Índice de Precios al Consumidor. Durante el segundo año, el incremento de la deuda neta no puede exceder el 40% del mismo índice.

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

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

El artículo 17 establece que la nueva ley no elimina normas vigentes en materia de endeudamiento como las autorizaciones de los concejos

para realizar operaciones de crédito. Así se mantiene vigente la injerencia de diversas entidades en lo relativo al empréstito territorial.

El artículo 18 hace que el presente proyecto de ley sea coherente con el ordenamiento existente en materia de crédito público.

En síntesis, los cambios propuestos a las normas sobre endeudamiento llegan en un momento oportuno. Es una de esas ocasiones donde la norma anticipa a una emergencia de endeudamiento de la que el país no está, bajo la legislación actual. Las nuevas medidas son mucho más liberales, democráticas y descentralistas que las que se adoptaron en países que despertaron un día frente a una crisis generalizada de la deuda de las entidades territoriales como Brasil o Chile.

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

Proposición

En atención a los anteriores argumentos, me permito presentar a consideración de la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes, la siguiente proposición:

“Dése primer Debate en la Comisión Tercera de la Cámara al Proyecto de ley número 68 de 1995 Senado, 028 de 1996 Cámara, 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 Plenaria del honorable Senado de la República”.

De los honorable Representantes,

Jorge Eliécer Anaya Hernández,
Representante Ponente.

CAMARA DE REPRESENTANTES
Comisión Tercera Constitucional Permanente
(Asuntos Económicos)

Santa Fe de Bogotá, D. C., 19 de noviembre de 1996.

En la fecha se recibió en esta Secretaría en treinta (30) folios útiles la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 068-S-95 y 028-C-96, “por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones”, y pasa a la Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*.

El Secretario General,

Herman Ramírez Rosales.

ANEXO

TABLA 1

CRECIMIENTO DEL SALDO DE LA DEUDA CON EL SECTOR FINANCIERO DE MUNICIPIOS AGREGADOS POR DEPARTAMENTOS 1993-1994 (000)

DEPARTAMENTOS	1993	1994	VARIACION %
San Andrés y Prov.	0	51	-
Guainía1	0	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%

DEPARTAMENTOS	1993	1994	VARIACION %
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%
SUBTOTAL	274.253	567.803	107%
Arauca	3.902	3.821	-2%
Norte de Stander.	2.098	2.051	-2%
Quindío	3.360	2.980	-11%
Cundinamarca	18.123	15.303	-16%
Putumayo	2.689	1.508	-44%
Guaviare	247	80	-68%
SUBTOTAL	30.419	25.743	15%
TOTAL	304.672	593.546	95%

Fuente: Superintendencia Bancaria: Central de Riesgos
Cálculos Confis

TABLA N° 2

DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES CENTRALES DEPARTAMENTALES CON EL SECTOR FINANCIERO

(cifras en millones de pesos)

DEPARTAMENTO	1993	1994	DIFERENCIA	VARIACION %
Casanare	270	3.869	3.599	1333%
Huila	1.553	9.569	8.016	516%
Valle	14.819	70.448	55.629	375%
Arauca	5.017	23.522	18.505	369%
Norte de Santander	1.371	5.181	3.810	278%
Meta	7.817	22.874	15.057	193%
Atlántico	10.708	25.820	15.112	141%
Risaralda	5.658	13.339	7.681	136%
Caldas	5.279	12.264	6.985	132%
Nariño	2.925	6.703	3.778	129%
Caquetá	-	1.159	1.159	-
Córdoba	-	3.233	3.233	-
Magdalena	-	400	400	-
Santander	-	1.405	1.405	-
Cesar	4.628	8.812	4.184	90%
Bolívar	9.732	14.356	4.624	48%
San Andrés y Providencia	4.046	5.815	1.769	44%
Antioquia	15.726	22.109	6.383	41%
La Guajira	17.166	23.936	6.770	39%
Cauca	2.314	2.795	481	21%
Cundinamarca	26.897	32.270	5.373	20%
Sucre	4.234	5.039	805	19%
Quindío	4.001	4.740	739	18%
Putumayo	2.636	3.038	402	15%

DEPARTAMENTO	1993	1994	DIFERENCIA	VARIACION %
Cauca	5.125	5.442	317	6%
Quindío	1.400	1.240	-160	-11%
Quilichao	147	130	-17	-12%
San Vicente	417	250	-167	-40%
TOTAL	153.883	329.758		114%

fuente: Superintendencia Bancaria, Central de Riesgos

Archivos Confis

ARTICULADO PROPUESTO AL PROYECTO LEY NUMERO 68 DE 1995 SENADO, 028 DE 1996 CAMARA

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 monto 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 al momento de celebrar una nueva operación de crédito, no superan el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional.

La entidad territorial que registre niveles de endeudamiento inferiores a los señalados 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 ordenadas por las entidades territoriales. Se consideran ingresos corrientes tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias directamente recibidas, las transferencias nacionales, las participaciones en las rentas de la nación, los recursos del balance y los rendimientos financieros. 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.

Para efectos de este artículo se entiende por intereses de la deuda los intereses pagados durante la vigencia más los causados durante ésta, incluidos los del nuevo crédito.

Las operaciones de crédito público de que trata la presente ley deberán financiarse únicamente a financiar gastos de inversión. Se exceptúan de lo anterior, los créditos de corto plazo, de refinanciación de deuda existente 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. Para el cálculo de los ingresos corrientes, se descontarán los activos, inversiones y rentas de las entidades territoriales, que permitan los procesos de titularización vigentes.

Estos procesos deberán ser autorizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien aplicará en lo pertinente, las disposiciones vigentes a la emisión de títulos de deuda pública de las entidades territoriales.

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 celebrar operaciones de crédito público, siempre y cuando el saldo de la deuda de la vigencia anterior no se encuentre 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 que no sean capitales de Departamentos, que sobrepasen los niveles de crecimiento de saldo de la deuda estipulados en el artículo cuarto, deberán solicitar autorización de endeudamiento a los gobernadores, previo concepto de las oficinas de planeación departamental, condicionada únicamente a la adopción de un plan de desempeño financiero tendiente a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad, que controle el crecimiento del saldo de la deuda y garantice su capacidad de pago.

A solicitud del municipio, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá revisar los supuestos del plan de desempeño con el fin ajustarlo a las condiciones de la entidad y a sus posibilidades reales de cumplimiento. Una vez realizada esta evaluación el Ministerio podrá expedir la autorización correspondiente.

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 nuevas operaciones de crédito público cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%. Para estos efectos, las obligaciones contingentes provenientes de las operaciones de crédito público se computarán por un porcentaje de su valor, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y en los reglamentos vigentes.

Artículo 7º. 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 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.

La ejecución de las reglas establecidas por el Gobierno y la adopción de las decisiones y correctivos necesarios serán de competencia de las juntas directivas de las entidades descentralizadas y de los demás organismos competentes en los entes territoriales.

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 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 planes de desempeño. 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 los planes de desempeño acarreará la suspensión de todo nuevo endeudamiento por parte de la entidad territorial.

En este evento, cuando una nueva administración requiera celebrar operaciones de crédito público, 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.

La Superintendencia Bancaria podrá 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. Para apoyar la consecución de los objetivos de la presente ley, y en concordancia con el espíritu y necesidades de la descentralización fiscal, el Gobierno Nacional establecerá un sistema de registro del crédito de las entidades territoriales, así como de las garantías otorgadas por dichas entidades. Para efectos de la administración del sistema de registro, incluyendo la obtención y consolidación de la información, el Gobierno Nacional podrá fijar responsabilidades en cabeza de las instituciones financieras, las entidades territoriales u otros organismos estatales.

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.

Anterior artículo 14. Desaparece.

Artículo 14. (Anterior 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, décimo segundo y décimo tercero constituirá falta disciplinaria y dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en las disposiciones vigentes.

Artículo 15. (Anterior artículo 16). El Gobierno Nacional establecerá como período de transición dos años, para aquellas entidades que como efecto de 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, la deuda neta de estas entidades 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. (Anterior 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 17. (Anterior artículo 18). 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. (Anterior artículo 19). La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 140 DE 1996 CAMARA

por la cual se crea una tasa y se autoriza al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, para su cobro

Honorables Representantes:

Cumplo con el mandato que me fue impartido por la Comisión Tercera, a fin de rendir ponencia para el primer debate del Proyecto ley número 140 de 1996 Cámara por el cual se crea una tasa y se autoriza al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos Invima, para su cobro.

Antecedentes

El artículo 245 de la Ley 100 de 1993 creó el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Salud, personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa cuyo objeto es la ejecución de las políticas en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-químicos, odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico, y otros que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva.

En cumplimiento de las atribuciones otorgadas, el Gobierno Nacional dictó el Decreto-ley 1290 de 1994 señalando en el artículo 4o. cada una de las funciones que le corresponde cumplir al Instituto entre las que destacan las siguientes: El control y vigilancia de los productos a que refiere el artículo 245 de la Ley 100 de 1993, durante todas las actividades asociadas con su producción, importación, comercialización y consumo; la expedición, renovación, ampliación, modificación y cancelación de licencias sanitarias de funcionamiento y registros sanitarios; la realización de las pruebas de laboratorio que se considere de mayor complejidad de los productos enunciados en el citado artículo 245; desarrollar, mejorar y divulgar nuevas técnicas de análisis y ejercer funciones como laboratorio nacional de referencia; otorgar visto bueno sanitario a la importación y exportación de los productos de su competencia; participar y colaborar con la industria y el sector privado en los aspectos de capacitación, actualización, asesoría técnica e intercambio de experiencias e innovaciones tecnológicas; y en el numeral 22 le asignó la de "Fijar y cobrar las tarifas para la expedición de las licencias sanitarias de funcionamiento, registros sanitarios, certificaciones, derechos de análisis y demás servicios referidos a la vigilancia y control de los productos de su competencia".

Es necesario resaltar que el Invima, debe garantizar, en desarrollo de sus objetivos y, en cumplimiento de su actividad de inspección y vigilancia, la calidad y seguridad de los productos, objeto de su competencia.

Dicha actividad consiste, entre otras, en la verificación de la información técnico jurídica, que exigen las normas vigentes, que regulan la expedición de registros sanitarios, para los productos objeto de vigilancia del Invima.

Dicha verificación, proporciona al Instituto los elementos de juicio necesarios para determinar los componentes del producto, su método de fabricación, la capacidad del fabricante, la calidad del producto y los demás aspectos que puedan influir en la salud de la comunidad. Por estos elementos de juicio, el Instituto está en capacidad de determinar si la expedición del registro sanitario o de la licencia de funcionamiento es conveniente para la salud de la comunidad o si dicha actividad es riesgosa para la misma.

Ahora bien, por facultad legal, el Invima debe realizar actividades de visitas de inspección tanto a los establecimientos donde se expendieron los productos objeto de control por parte del Invima como a los laboratorios donde se fabrican los mismos.

Dicha actividad se realiza a través de los grupos de visitas organizados por el Instituto, compuestos por personal con alta capacidad técnica. Estas visitas que en la mayoría de los casos, se realizan en el Distrito Capital por cuanto la entidad no cuenta con los recursos suficientes para el desplazamiento de dicho personal a otras ciudades.

Sin embargo, la actividad de control y vigilancia en el resto del territorio nacional es realizada a través de los distintos Servicios Seccionales de Salud y demás entidades sanitarias territoriales, delegadas por el Invima de acuerdo a la facultad contemplada en el artículo 103 del Decreto 677 de 1995.

Es por ello que el Invima, debe realizar una serie de actividades tendientes a obtener la capacitación del personal vinculado a estos entes, así como, obtener el aprovisionamiento de equipos, infraestructuras de espacio y administrativas, para que gradualmente los entes territoriales, asuman tal responsabilidad.

Situación actual del Invima

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-116 de 21 de marzo de 1996, declaró inexecutable el numeral 22 del artículo 4º del Decreto-ley 1290 de 1994, entre otros aspectos, por cuanto "competencia para fijar las tasas, es de manera privativa de los órganos de representación popular, esto es, las Corporaciones Públicas: Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales. (artículo 338, en concordancia con los artículos 150-12, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política: y de manera excepcional al Presidente de la República dentro del Estado de Emergencia Económica (artículo 215 *ibidem*). La ley, las ordenanzas y los acuerdos, por medio de los cuales se creen tasas deben fijar directamente los elementos esenciales del tributo, a saber: Los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables y las tarifas de los mismos.

La Carta Política autoriza a las citadas corporaciones públicas para delegar en las autoridades administrativas respectivas, la labor de fijar las tasas y las contribuciones que cobran a los contribuyentes, como recuperación de los costos que generan los servicios que el Estado presta por intermedio de alguna de sus entidades, o participación de los beneficios que el contribuyente recibe. La fijación del monto de las tarifas, no es asunto discrecional de la autoridad delegataria, pues es requisito indispensable que el Legislador haya determinado previamente el sistema y el método para definir tales costos y la forma de hacer su reparto, según lo prescribe el inciso 2º del artículo 338 de la Carta Política (...)

Continúa la Corte afirmando que (...) no existe ley alguna que consagre el sistema y el método a los que debe sujetarse el Invima, para efectos de fijación y cobro de tarifas por la prestación de los servicios a que alude el numeral demandado (...)

Prosigue la Corte, (...) en conclusión, como el Legislador no creó en la Ley 100 de 1993, ni en ninguna otra disposición, las tasas a que se refiere la norma acusada, y tampoco delegó en ninguna autoridad administrativa, la fijación de las tarifas, la norma demandada transgrede el artículo 338 de la Carta".

Pese a la nulidad de las resoluciones que contemplaban las expediciones, modificaciones, análisis y demás, se han otorgado sin cobro alguno por parte del Invima desde la ejecutoria de la Sentencia (10 de mayo de 1996) a la fecha, los siguientes registros:

Medicamentos	3.025
Alimentos	2.617
Cosméticos	2.871
Licores	723
Productos Naturales	2
Varios	743

Conllevando lo anterior a una crisis administrativa en consideración a los gastos de reactivos y demás insumos para efectuar los análisis a los productos presentados.

Es así como, teniendo la posibilidad de fijar tarifas para el recaudo de recursos, el Invima estará en capacidad de evaluar de manera diligente tales actividades, obteniendo equipo de laboratorios modernos, red de información internacional y nacional un sistema de control de titulares de registros sanitarios que le permitan conocer de forma permanente la actividad de los mismos, llegando hasta determinar el sitio de expendio de los productos y las condiciones de almacenamiento y comercialización de los mismos.

El contar con estos recursos, le permitiría además realizar campañas de información y educación al público en la prevención de enfermeda-

des, entre otras; actualmente la entidad no cuenta con los recursos financieros suficientes, para el cumplimiento de sus objetivos.

El Invima pretende, con la imposición de la tasa, recuperar los costos de los servicios prestados, toda vez que el Instituto se encuentra totalmente desfinanciado generando con esto serias dificultades de índole administrativo; sin embargo y pese a los tropiezos financieros el Invima para garantizar la calidad de los productos que tiene impacto en la salud individual o colectiva del ser humano ha programado visitas de rutina a diferentes productores y comercializadores, encontrando algunos laboratorios y establecimientos de comercio expendiendo productos que no ofrecen garantía para la salud y por el contrario se corre el riesgo de crear situaciones letales; es por esto que con urgencia se solicita a los honorables Representantes aprobar en este primer debate que con seguridad pasando a la plenaria sería también aceptado, siendo premiada la salud de los colombianos.

Consecuencias que se pueden derivar de la no aprobación del proyecto de ley de financiación del invima

A. Calidad

El Invima no puede continuar ejerciendo una eficiente actividad de control y yigilancia a los fabricantes y expendedores, lo que impediría garantizar la calidad de los productos de su competencia que puedan salir al mercado, toda vez que al no efectuarse el análisis físico-químico y microbiológico, así como cuantificar la capacidad de las áreas donde se producen los productos sería imposible velar por la salud de los colombianos.

B. Financiación

Como una alternativa de solución habría que restarle al Estado recursos, agravando la crisis actual.

Comentarios al texto del proyecto de ley

El proyecto de ley cuenta con once artículos.

Artículo 1º. *Creación de la tasa.* Al tenor de lo contemplado en la Sentencia C-116 del 21 de marzo de 1996 de la Corte Constitucional, las tasas "son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado".

Artículo 2º. *Sujeto activo.* Señala como sujeto activo al Invima, adscrito al Ministerio de Salud, que como bien se anotó anteriormente es un ente jurídico, creado por la ley para ejercer funciones de inspección y vigilancia a los productos de su competencia.

Artículo 3º. *Sujeto pasivo.* El sujeto pasivo es el usuario que solicita la expedición, modificación y renovación del registro sanitario para producir, importar, distribuir, comercializar según sea el caso; este registro se concede por el término de 10 años, sin perjuicio de que oficiosamente se revise la calidad del producto para determinar si está cumpliendo con los términos para el cual le fue concedido el registro.

Artículo 4º. *Hechos generales.* De conformidad con el Decreto-ley 1290 de 1993 el cual precisó las funciones del Invima son hechos generadores de la tasa, todos aquellos como la expedición, modificación, renovación, cesión, realización de exámenes de laboratorio y todos aquellos cambios que impliquen las condiciones formales del registro sanitario de los productos que tienen impacto en la salud individual o colectiva del ser humano.

Artículo 5º. *Base para la liquidación de la tasa.* Este artículo se entiende como el costo de los servicios que corresponden a cada uno de los hechos generadores tales como la expedición, renovación, realización de exámenes de laboratorio de que trata el artículo anterior.

Artículo 6º. *Método para la determinación de la tarifa.* En primer lugar se constituye un flujograma que describa los diferentes pasos o procedimientos requeridos en la producción de cada uno de los servicios que van a ser objeto de las tarifas.

Se determinan y se cuantifican los costos directos asociados a cada uno de los servicios que van a ser objeto de las tarifas; luego se calcularán los costos indirectos atribuibles a cada uno de los servicios objetos de la tarifa.

Finalmente se construye el costo total procurando la estandarización por el criterio de máximo número.

Artículo 7º. *Sistema para definir la tarifa.* Siguiendo los parámetros de la Sentencia C-116 del la Corte Constitucional se entiende por sistema las "formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación, de los distintos factores que convergen en dicha determinación".

El sistema para definir la tarifa por parte del Invima, será un sistema de costos estandarizables en condiciones de máxima eficiencia en la producción del servicio, las valoraciones y ponderaciones de los factores que intervienen en la tarifa se harán por procedimientos técnicamente aceptados de costeo.

Artículo 8º. *Destinación de los recursos.* Los recursos recaudados por el concepto de esta tasa ingresarán al Invima, con el fin de garantizar el cabal cumplimiento de sus objetivos y serán incorporados a su presupuesto de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica.

Artículo 9º. *Manual de tarifas.* Se adopta el Manual de Tarifas elaborado por la Dirección de Estudios Económicos del Ministerio de Salud.

Artículo 10. *Adopción del manual de tarifas.* El manual de tarifas fue elaborado por la Dirección de Estudios Económicos del Ministerio de Salud que se adopta y se incluye en su totalidad en este artículo en consideración a que actualmente no existe un manual que señale dichas tarifas.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY
140 C DE 1996 CAMARA DE REPRESENTANTES
por la cual se crea una tasa y se autoriza al Instituto Nacional
de Vigilancia de Medicamentos, Invima, para su cobro.**

El artículo 4º, quedará así:

Hechos generadores

Son hechos generadores de la tasa que se establece en esta ley, los siguientes:

a) La expedición, modificación y renovación de los registros de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos dispositivos y elementos medico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales, homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico y los demás que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva;

b) La expedición, renovación y ampliación de la capacidad de los laboratorios, fabricas o establecimientos de producción distribución y comercialización de medicamentos productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos medico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales, homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico y los demás que puedan tener impacto en la salud individual o colectiva;

c) La realización de exámenes de laboratorio y demás gastos que se requieran para controlar la calidad de los medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos medico-quirúrgico odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico y los demás que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva;

d) La expedición de certificados relacionados con los registros.

Literal nuevo

e) Los demás hechos que se presenten en desarrollo de los objetivos del Invima.

El inciso 1º del artículo 6º, quedará así:

Método para la determinación de la tarifa

Se autoriza al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, para fijar las tarifas de las tasas que se cobren como recuperación de los costos de los servicios prestados por la entidad, teniendo en cuenta los costos totales de operación de la entidad y los

costos de los programas de tecnificación. Las tarifas se fijarán en salarios mínimos legales diarios vigentes y se reajustarán dependiendo del incremento de los costos y gastos.

En consecuencia se utilizará el siguiente método para cada uno de los servicios prestados:

a) Elaboración y normalización de flujogramas para los diferentes procesos con el propósito de determinar sus rutinas;

b) Cuantificación de los materiales y suministros y los demás insumos tecnológicos y de recurso humano, utilizados en cada uno de los procesos y procedimientos definidos en el literal anterior. Estos insumos deben incluir un porcentaje de los gastos de administración general del Invima, cuantificados, siguiendo las normas y principios aceptados de contabilidad de costos;

c) Valoración a precios de mercado de los insumos descritos en el literal anterior para cada uno de los procesos y procedimientos. Cuando uno de los procedimientos deba contratarse con terceros, se tomará un valor del servicio contratado;

d) Valoración del recurso humano utilizado directamente en la prestación del servicio tomando como base los salarios y las prestaciones de la planta de personal del Invima;

e) Cuantificación de los costos y programas de tecnificación y modernización de la operación de los servicios;

f) Estimación de las frecuencias de utilización de los servicios generadores de la tasa.

Parágrafo. Tanto la definición de procedimientos como la cuantificación de los costos deberán hacerse bajo parámetros de máxima eficiencia, teniendo en cuenta los principios establecidos en el plan general de contabilidad pública.

El artículo 7º, quedará así:

Sistema para definir la tarifa

El sistema para definir la tarifa por parte del Invima será un sistema de costos estandarizables en condiciones de máxima eficiencia; las valoraciones y ponderaciones de los factores que intervienen en la tarifa se harán por procedimientos técnicamente aceptados de costeo.

El artículo 9º, quedará así:

Manual de tarifas

Adóptase el Manual de Tarifas elaborado por la Dirección de Estudios Económicos del Ministerio de Salud y cuyo texto es el siguiente:

	REGISTROSSANITARIOS DE MEDICAMENTOS	TARIFA
1001	Formas farmacéuticas sólidas: tabletas, grageas, tabletas vaginales, cápsulas, granulados efervescentes y no efervescentes	\$1'156.209
1002	Formas farmacéuticass líquidas: emulsiones, suspensiones, jarabes, elixires, soluciones, jaleas	1'336.192
1003	Formas farmacéuticas líquidas: inyectables, polvos para reconstruir liofilizados	1'196.619
1004	Formas farmacéuticas semisólidas: cremas, geles, ungüentos, pastas, óvulos, supositorios	1'199.558
1005	Formas farmacéuticas líquidas: soluciones oftalmológicas y óticas	1'081.377
	REGISTROS SANITARIOS DE VACUNAS	
1006	Vacuna DPT	1'922.580
1007	Vacuna TD	1'838.224
1008	Vacuna PERTUSSIS	1'337.778
1009	Vacuna VCG	1'557.808
1010	Vacuna ANTIRRABICA	1'336.958

1011	Vacuna ANTIAMARILICA	1'605.413	3005	Gasas, algodones, aposiytos, curas, es-	720.758
1012	Vacuna ANTISARAMPIONOSA	1'716.708		paradrapos	
1013	Vacuna de POLIO ORAL	1'633.312	3006	Plaguicidas	1'201.609
	REGISTRO SANITARIO DE COSMETICOS		3007	Jabones y detergentes sólidos	472.094
1014	Crema para cara, manos y cuerpo	933.462	3008	Detergentes líquidos	476.724
1015	Crema depilatorias	955.728	3009	Pañales desechables, toallas y protecto-	
1016	Cremas con protector solar	1'007.224		res sanitarios	561.809
1017	Champús y enjuagues para el cabello	783.969	3010	Productos odontológicos	472.873
1019	Onduladores, alisadores y neutralizantes		3011	Resinas de uso odontológico	479.444
	para el cabello	817.559	3012	Polímeros para base de dentadura	464.469
1020	Fijadores para el cabello	788.497	3013	Alineaciones para amalgamas dentales	408.178
1021	Productos de higiene personal desodorantes y antitranspirantes	885.627	3014	Preservativos (condones)	534.906
1022	Esmalte para uñas	885.628	3015	Clasificación sanguínea o sueros	601.036
	REGISTROS SANITARIOS DE ALIMENTOS		3016	Técnica cerológica para lues (sífilis)	652.295
2001	Alimentos enriquecidos con vitamina minerales y proteínas	1'359.455	3017	Pruebas diagnósticas. Detección Hbsag, Hcv	888.232
2002	Leche entera en polvo adicionada de vitamina A	1'061.057	3018	Prueba diagnóstica para chagas	743.553
2003	Derivados cárnicos	1'107.498	3019	Pruebas diagnósticas. Detección hiv1/hiv2	881.772
2004	Derivados de las frutas: Refrescos de frutas, néctares, jugos, concentrados, pulpas adicionadas de vitamina C	969.881		CERTIFICADO DE CALIDAD DE ALIMENTOS Y BEBIDAS ALCOLICAS	
2005	Derivados lácteos	1'232.668	2030	Alimentos enriquecidos con vitaminas, minerales y proteínas	828.906
2006	Derivados de la pesca: Conservas, semiconservas y preparados	827.021	2031	Leche entera en polvo adicionada de vitamina A	530.508
2007	Frutas y legumbres: conservas de frutas, bocadillos encurtidos, mermeladas, jaleas	990.982	2031	Derivados cárnicos	576.949
2008	Cereales y derivados: Harinas, arepas, pastas alimenticias	1'053.420	2033	Derivados de las frutas: refrescos de frutas, néctares, jugos, concentrados pulpas adicionadas de vitamina C	439.332
2009	Alimentos y bebidas dietéticas: Hidratantes, carbonatadas	967.131	2034	Derivados Lácteos	702.119
2010	Bebidas estimulantes: Café, té, mate, aromática, chocolate, cocoa	891.156	2035	Derivados de la pesca: conservas, semiconservas y preparados	296.472
2011	Gaseosas, refrescos, aguas envasadas, helados de agua	981.895	2036	Frutas y legumbres: conservas de frutas, bocadillos, encurtidos, mermeladas, jaleas	460.433
2012	Azúcares y derivados dulces, confites, caramelos, azúcar, miel de abejas	910.515	2037	Cereales y derivados: harinas, arepas, pastas alimenticias	522.871
2013	Especias, condimentos, sales, aderezos, vinagre, mayonesa, mostaza, sal para consumo humano	1'128.481	2038	Alimentos y bebidas dietéticas: Hidratantes, carbonatadas	436.582
2014	Grasas, aceites, margarinas	907.737	2039	Bebidas estimulantes: café, té, mate, aromática, chocolate, cocoa	360.606
2015	Margarina con vitamina A	938.830	2040	Gaseosas, refrescos, aguas envasadas, helados de agua	451.346
2016	Licores: aguardiente, whisky, cognag, brandy, ron, vodka, ginebra, gyn, tequila, licor, cremas, licor anisado, pisco, materias primas como alcoholes, tafias y aguardientes	800.312	2041	Azúcares y derivados: dulces, confites, caramelos, azúcar, miel de abejas	479.966
2017	Vinos y aperitivos	839.421	2042	Especias, condimentos, sales, aderezos, vinagre, mayonesa, mostaza, sal para consumo humano	597.932
2018	Cervezas	831.556	2043	Grasas, aceites, margarinas	377.188
	REGISTRIOS SANITARIOS DE INSUMOS PARA LA SALUD		2044	Margarina con vitamina A	408.280
3001	Blanqueadores	598.749	2045	Licores: aguardiente, whisky, cognag, brandy, ron, vodka, ginebra, gyn, tequila, licor, cremas, licor anisado, pisco, materias primas como alcoholes, tafiasy aguardientes	269.763
3002	Desinfectantes en general	560.623	2046	Vinos y aperitivos	308.872
3003	Jeringas desechables	731.337	2047	Cervezas	301.007
3004	Sondas, catéteres, equipos venoclisis, suturas quirúrgicas, grapas y afines	657.970	2048	Envases y empaque	509.817
			2049	Análisis de materias primas, aditivos, otros	286.979
			2050	Análisis de vitamina (valor por c/u)	312.530
			2051	Análisis de micotoxinas (valor por c/u)	240.591

2052	Análisis de metales por absorción atómica (valor por c/u)	244.909
2053	Análisis de trazas de metales en horno de grafito por absorción atómica (valor por c/u)	189.619
2054	Análisis varios (colorantes, conservantes, grado alcohólicos)	216.826
2055	Determinación de residuos de plaguicidas clorados, fosforados	1'008.667
2056	Análisis microbiológicos de alimentos	336.331
2057	Análisis microbiológicos especiales	187.630
2058	Análisis microscópico de alimentos	225.093
2058	Leche líquida higienizada	536.206
4001	Modificación registro sanitario	43.377
4002	Certificaciones y autorizaciones	14.240
4003	Vistos Buenos de Importación y exportación	10.794
4004	Autorizaciones de publicidad	11.999
4005	Copias auténticas del expediente por cada hoja	823
4006	Buenas prácticas de manufactura para medicamentos	2'794.725
4007	Certificados de capacidad de producción técnica para medicamentos	26.604
4008	Certificados de capacidad de buenas prácticas de manufactura de medicamentos	85.536
4009	Certificados de capacidad de existencia de establecimiento de medicamentos	163.022
4010	Certificados de capacidad técnica sanitaria de las fábricas de alimentos y bebidas alcohólicas	1'357.315

El artículo 10, quedará así:

Aactualización del manual de tarifas

Cada vez que los costos del mercado superen la tarifa para la recuperación de los servicios prestados, el Manual de Tarifas se actualizará en términos de salarios mínimos equivalentes, mediante resolución motivada expedida por el Director General del Invima y avalada por el Comité Directivo del mismo Instituto.

Por lo expuesto, anteriormente me permito someter a consideración de la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la siguiente proposición:

Con base en las consideraciones hechas anteriormente, solicito se le dé Primer Debate al Proyecto de ley número. 140 de 1996 Cámara, por la cual se crea una tasa y se autoriza al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, para su cobro.

De los honorables Representantes.

Atentamente,

Antonio Alvarez Lleras,
Representante a la Cámara,
Santa Fe de Bogotá.

**CAMARA DE REPRESENTANTES - COMISION TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

(Asuntos Económicos)

Santa Fe de Bogotá, D. C., 19 de noviembre de 1996.

En la fecha se recibió en esta Secretaría en doce (12) folios útiles la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 140-C-96, "por la cual se crea una tasa y se autoriza al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, para su cobro", y pasa a la Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*.

El Secretario General,

Herman Ramírez Rosales.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 136/96 CAMARA**

por medio del cual se adiciona un numeral al artículo 369 de la Ley 5ª de 1992.

Santa Fe de Bogotá, D. C., noviembre 14 de 1996

Doctor:

JOAQUIN JOSE VIVES

Presidente

Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Honorables Congressistas:

La Presidencia de esta Comisión me designó para cumplir con el honroso encargo de rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley número 136/96 Cámara, "por medio del cual se adiciona un numeral al artículo 369 de la Ley 5ª de 1992", y en cumplimiento de este deber constitucional y legal de rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley, hago las siguientes consideraciones:

I. Naturaleza jurídica del proyecto

La Constitución en su artículo 151 reza "el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras...".

Las Leyes Orgánicas requieren para su aprobación, la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Es así como también dicha norma está expresada en la Ley 5ª de 1992 en su artículo 206, numeral 1º.

Es importante establecer que las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad la actuación administrativa.

Teniendo en cuenta que el artículo 150 de la Constitución Nacional, numeral 1º, le da la facultad al Congreso de la República para interpretar, reformar y derogar las leyes, es como nos atrevemos a rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley 136/96 cámara que modifica la Ley 5ª de 1992, en su artículo 368.

II. Consideraciones

Estamos finalizando el año, un año no muy afortunado para nuestro país en materia legislativa, ya que estuvimos concentrados en el tan sonado proceso 8.000.

El autor busca subsanar un vacío que quedó marcado en la Ley 5ª de 1992 y aun más un error al no hacerlo en la hoy Ley 186 de 1995 que la modifica, al no nombrar el personal de todas las Comisiones especiales de seguimiento como están establecidas en el artículo 63 de dicha ley.

Artículo 63. *Comisiones especiales de vigilancia.* En cada una de las Cámaras podrán establecerse comisiones especiales de seguimiento, integradas por once (11) miembros en el Senado, quince (15) miembros en la Cámara, mediante el sistema del cuociente electoral.

Serán comisiones especiales de seguimiento:

1. Comisión de Vigilancia de los organismos de control público.
2. Comisión de Vigilancia del organismo electoral.
3. Comisión de Vigilancia del proceso de descentralización y ordenamiento territorial.

Estas comisiones tendrán el encargo específico de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, de acuerdo con reglamentación que al efecto expidan las respectivas Mesas Directivas de las Cámaras atendiendo la naturaleza y finalidad de cada una de ellas, y rendirán los informes del caso y las propuestas de alternativas legislativas a las Comisiones Constitucionales Permanentes y al pleno de cada una de las Cámaras atendiendo a la naturaleza y finalidad de cada una de ellas, y rendirán los informes del caso y las propuestas de alternativas legislativas a las Comisiones Constitucionales Permanentes y al pleno de cada una de las Cámaras.

La Ley 5ª de 1992 en sus artículos 369 y 383, no creó en la planta de personal de Senado y cámara, los cargos necesarios para el funcionamiento de la Comisión de Vigilancia del organismo electoral. Se crearon los siguientes cargos de acuerdo con el numeral 2.6.8 Comisiones estructuradas y Especiales:

Número	Nombre del cargo	Grado
1	Coordinador de Comisión	06
2	Profesional Universitario	06
1	Mecanógrafa	03

Es así como teniendo en cuenta el numeral 20 del artículo 150 de la Constitución Nacional permite al legislador ordinario ocuparse de "crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras".

No obstante esta autonomía de las Cámaras para definir sus servicios técnicos y administrativos, se considera pertinente concertar con el Ministro de Hacienda la propuesta antes de que sea aprobada por ambas Cámaras, para la respectiva adición presupuestal.

(También podemos averiguar sentencia del año de 1995 al respecto presupuesto, tocaría ir a la Corte Constitucional).

III. Pliego de modificaciones

El autor solo modifica el artículo 369 de la Ley 5ª que corresponde a Planta de Personal del Senado de la República dejando a un lado la información de la Comisión de la Cámara de Representantes. Propongo que se le adicione la misma modificación al artículo 383 donde se nombre mismo personal a la Comisión homóloga de la Cámara.

También se agrega el artículo segundo que sería la vigencia del la ley.

IV. Texto definitivo

Artículo 1º. Adiciónese al artículo 369 de la Ley 5ª de 1992, el numeral 6.13;

d) Y al artículo 283, numeral 3.11, así:

Cantidad	Cargo	Grado
1	Secretario Coordinador	12
1	Asesor II	08
1	Secretaria Ejecutiva	04
1	Transcriptor	03

Artículo 2º. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los señores Congresistas:

Roberto Londoño Cortés,
Representante a la Cámara
por el Valle del Cauca.

CONTENIDO

Gaceta número 531 - Viernes 22 de noviembre de 1996

CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate en la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 68 de 1995 Senado, 028 de 1996 Cámara, por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 140 de 1996 Cámara, por la cual se crea una tasa y se autoriza al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, para su cobro.....	10
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 136 de 1996 Camara	14