

REPUBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO VII - Nº 197

Santa Fe de Bogotá, D. C., miércoles 30 de septiembre de 1998

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO ALFONSO BUSTAMANTE M.  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 69 DE 1998 CAMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 76 y se deroga  
el artículo 77 de la Constitución.*

Artículo 1º. El artículo 76 de la Constitución quedará así:

*Artículo 76. La intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, estará a cargo del Gobierno Nacional, al que le corresponderá desarrollar y ejecutar los planes y programas del Estado en el servicio a que se hace referencia.*

Artículo 2º. Derógase el artículo 77 de la Constitución.

Artículo 3º. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

*Pablo Ardila Sierra, Alvaro A., J. Ignacio García V., Antonio Pinillos A., Germán Navas T., Luis Fernando Duque, Carlos Ardila Ballesteros, y siguen firmas ilegibles.*

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

El proyecto de acto legislativo que nos permitimos someter a la consideración del honorable Congreso de la República tiene como finalidad suprimir la existencia de la Comisión Nacional de Televisión y asignar al Gobierno Nacional las funciones que hasta ahora viene desempeñando dicha entidad estatal.

Por todos es sabido que el Constituyente de 1991, habida cuenta de la enorme trascendencia que en la vida contemporánea tiene el servicio de televisión, y con la finalidad de garantizar la imparcialidad y la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso como medio de difusión, así como el pluralismo informativo y la competencia, creó una entidad estatal nueva, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, denominada Comisión Nacional de Televisión, a la que atribuyó el encargo de desarrollar y ejecutar los planes y programas del Estado en el espacio electromagnético utilizado para los servicios de televisión.

No obstante las buenas intenciones del Constituyente de 1991, la experiencia de estos años nos indica la conveniencia de la extinción del mencionado ente regulador. Todos los colombianos hemos visto como, gobierno tras gobierno, la pretendida autonomía de la Comisión Nacional de Televisión no ha sido más que un rey de burlas que ocasiona desprecio a las autoridades y malestar en la opinión pública, al punto de que, hoy en día, la Comisión aparece a la luz tan solo como una costosa agencia burocrática del Estado, al servicio del Gobierno Nacional, que por lo demás cumple con un cometido típicamente gubernamental.

En efecto, las Leyes 182 de 1995 y 335 de 1996, que desarrollan las normas de funcionamiento de la Comisión y contienen, en teoría, la garantía de su autonomía, nos demuestran que el ente regulador tiene funciones tan simples en la administración y concepción del espacio electromagnético, que no es aventurado afirmar que se trata de funciones que corresponden mejor al Gobierno Nacional, para ser ejercidas por medio del ministerio del respectivo ramo. Es así como los colombianos también hemos asistido al triste espectáculo de ver la periódica colisión de competencias que se viene presentando entre la Comisión Nacional de Televisión y el Ministerio de Comunicaciones.

Adicionalmente, la política de recorte en el gasto público y de reducción de las dimensiones del Estado que a todas luces conviene emprender, recomienda también la reagrupación de las funciones administrativas en los entes que para el efecto sean estrictamente necesarios. Para el caso presente se tiene que el Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Comunicaciones, puede atender con eficiencia, legalidad y sujeción a las normas constitucionales, las funciones que ha venido desempeñando la Comisión Nacional de Televisión.

La imparcialidad de la administración, así como la sujeción a la Constitución y a la ley de los contratos de concesión de espacios de la televisión, no se pierde al atribuirle al propio gobierno la competencia para llevar a cabo esta actividad administrativa. Razón en contrario llevaría al absurdo de tener que crear una Comisión

Autónoma para cada contrato de concesión que el Estado pretendiera celebrar con los particulares. Antes bien, la asignación directa de las atribuciones gubernamentales al gobierno, pone de presente su responsabilidad jurídica y política en el ejercicio de las mismas.

La Comisión Nacional de Televisión nunca ha sido en verdad autónoma, sino que ha actuado de consuno con el Gobierno Nacional.

Por tanto, simplemente ha servido para diluir la responsabilidad política que a los sucesivos gobernantes les corresponde por el ejercicio de sus atribuciones.

Se trata, pues, de razones de conveniencia tanto política como económica, las que nos han movido a proponer esta reforma constitucional al Congreso de la República, bajo la convicción de que su aprobación redundará en una mayor transparencia, respeto de los derechos constitucionales y responsabilidad por parte del

Gobierno Nacional, así como en una más eficiente asignación de los espacios y canales privados de televisión.

Por lo anterior nos atrevemos a someter a la consideración de las honorables cámaras del Congreso de la República, el presente proyecto de acto legislativo.

*Pablo Ardila Sierra, Horacio García V., Plinio Olano B.*

**CAMARA DE REPRESENTANTES**

**SECRETARIA GENERAL**

El día 23 de septiembre de 1998 ha sido presentado en este despacho, el Proyecto de ley número 69 de 1998 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Antonio J. Pinillos, Pablo Ardila Sierra* y otros ocho representantes.

El Secretario General,

*Gustavo Adolfo Bustamente Morato.*

## P O N E N C I A S

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES ECONOMICAS CONJUNTAS AL PROYECTO DE LEY NUMERO 008 DE 1998 CAMARA**

*por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1999.*

Para dar cumplimiento al mandato constitucional y a lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, presentamos a consideración de las Comisiones Económicas conjuntas del honorable Senado y de la honorable Cámara de Representantes, ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 008 de 1998, Cámara, "por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1999".

El Gobierno presentó a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación para 1998 por valor de \$44.0 billones. Con las modificaciones propuestas por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, el pasado 14 de septiembre, las Comisiones Económicas del Congreso fijaron el monto del presupuesto de gastos para dicha vigencia fiscal en \$45.3 billones (Cuadro No. 1), de conformidad con lo dispuesto en

el artículo 56 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el Decreto 111 de 1996, considerando, además, que la financiación disponible es insuficiente, por lo que el proyecto de presupuesto se encuentra en la circunstancia prevista en el artículo 347 de la Constitución Política.

El monto financiado asciende a \$43.0 billones, distribuido de la siguiente manera: \$17.8 billones, con ingresos corrientes de la Nación; \$18.2 billones, con recursos de capital; \$2.8 billones, con rentas parafiscales y otros fondos especiales, y \$4.2 billones, con recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional. Una descripción y un análisis con mayor detalle se presentan posteriormente.

Como se observa, existe una evidente situación de desequilibrio entre el monto de apropiaciones solicitadas y el de recursos disponibles para su financiamiento, equivalente a \$2.3 billones. El Gobierno Nacional, como lo ha manifestado por intermedio de su Ministro de Hacienda y Crédito Público, ha propuesto financiar el faltante presupuestal con los recursos generados por la reforma tributaria y la colocación de los Bonos de Paz, cuyos respectivos proyectos de ley se pusieron a consideración de esta Corporación.

**CUADRO NUMERO 1**  
**APROPIACIONES 1996 -1999\***  
**TOTAL**  
Miles de millones de pesos

CONCEPTO	1996	1997	1998	1999			Variación porcentual				Participación % PIB				
				INICIAL	CARTA Definitivo		97/96	98/97	99/98	99*/98	1996	1997	1998	1999	1199*
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4+5)	(7)=(2111)	(8)=(312)	(9)=(413)	(10)=(613)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
FUNCIONAMIENTO	13.201.3	15.451.6	18.851.6	22.475.4	266.2	22.741.7	108.6	22.0	19.2	20.6	14.7	14.2	14.2	14.4	14.5
Gastos de Personal	3.487.5	4.237.6	4.814.9	5.568.9	1.0	5.569.9	49.8	13.6	15.7	15.7	3.9	3.9	3.6	3.6	3.6
Gastos Generales	1.238.2	1.371.6	1.502.5	1.630.1	(79.4)	1.550.7	16.6	9.5	8.5	3.2	1.4	1.3	1.1	1.0	1.0
Transferencias	6.285.2	9.598.5	12.237.9	14.960.4	344.7	15.305.1	14.1	27.5	22.2	25.1	9.3	8.8	9.2	9.6	9.8
Operación Comercial	190.5	243.9	296.4	316.0	-	316.0	28.1	21.5	6.6	6.6	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
SERVICIO DE LA DEUDA	5.270.7	7.445.6	11.033.4	13.487.7	1.288.2	14.775.8	156.6	48.2	22.2	33.9	5.9	6.8	8.3	8.6	9.4
Externa	1.584.4	2.112.9	2.643.0	3.769.8	665.9	4.435.7	75.0	25.1	42.6	67.8	1.8	1.9	2.0	2.4	2.8

CONCEPTO	1996	1997	1998	1999			Variación porcentual				Participación % PIB				
				INICIAL	CARTA		97/96	98/97	99/98	99*/98	1996	1997	1998	1999	1199*
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4+5)	(7)=(2111)	(8)=(312)	(9)=(413)	(10)=(613)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
Interna	3,686.3	5.332.7	8.390.4	9.717.9	622.3	10,340.2	81.6	57.3	15.8	23.2	4.1	4.9	6.3	6.2	6.6
DEFICIT FISCAL	-	-	1.046.6	-	-	-	-	(100.0)	(100.0)	-	-	-	0.8	-	-
(Concepto Presupuestal)															
INVERSIÓN	6.591.6	7.869.9	7.440.4	8.024.9	(236.0)	7.788.9	47.2	(5.5)	7.9	4.7	7.4	7.2	5.6	5.1	5.0
TOTAL CON DEUDA	25.063.6	30.767.1	38.372.0	43.988.0	1.318.4	45.306.4	312.3	24.7	14.6	18.1	28.0	28.3	29.0	28.1	29.0
TOTAL SIN DEUDA	19.792.9	23.321.5	26.292.0	30.500.3	30.2	30.530.5	155.8	12.7	16.0	16.1	22.1	21.4	19.9	19.5	19.5

Nota: En 1998 se incluye reducción Decreto 828, traslados fondo interministerial y Decreto 1128.

\*1999 incluye carta de modificación.

El gobierno ha señalado que el proyecto de presupuesto contiene las apropiaciones requeridas para garantizar el funcionamiento de las ramas del poder público, el cumplimiento del servicio de la deuda y la atención de los demás compromisos del Gobierno Nacional relacionados con la prestación de los servicios a la población. También ha señalado que dicho proyecto se ha formulado teniendo como punto de referencia estrictos criterios de austeridad, en consonancia con las dificultades por las que atraviesa el país en materia fiscal. Por este motivo, considera de la mayor conveniencia su aprobación junto con la de los recursos necesarios para su financiación, pues, de otra manera, sería preciso efectuar un recorte cuantioso, en especial, en el gasto de inversión dadas las inflexibilidades existentes en materia de gasto de funcionamiento y de servicio de deuda.

Los ponentes estamos de acuerdo en que el carácter estructural del déficit fiscal no es sostenible en el mediano plazo. Su eliminación es una condición previa necesaria para garantizar una situación cambiaria sostenible y niveles de tasas de interés más bajos que posibiliten un crecimiento económico con mayor fortaleza al observado en los últimos años. Ya no son suficientes los tradicionales recortes presupuestales sobre la inversión o los gastos generales. Existe una creciente inflexibilidad del gasto, que ha reducido los grados de libertad del gobierno para el manejo de la política fiscal. No queda duda, pues, que la resolución del problema fiscal requiere la introducción de cambios legales, institucionales y constitucionales que permitan desmontar los generadores del desequilibrio.

La nueva administración parece que lo ha entendido así, y ha presentado a consideración del Congreso de la República un paquete de propuestas en esa dirección. Podemos afirmar, también, que los congresistas estaremos atentos a estudiar y evaluar concientemente la pertinencia de las mismas y a aprobar aquellas que consideremos convenientes para la salud económica y social del país. Consideramos, no obstante, que las propuestas que están a consideración no son suficientes. Será necesario introducir cambios adicionales que modifiquen incluso la misma estructura institucional del Estado y delimiten las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno.

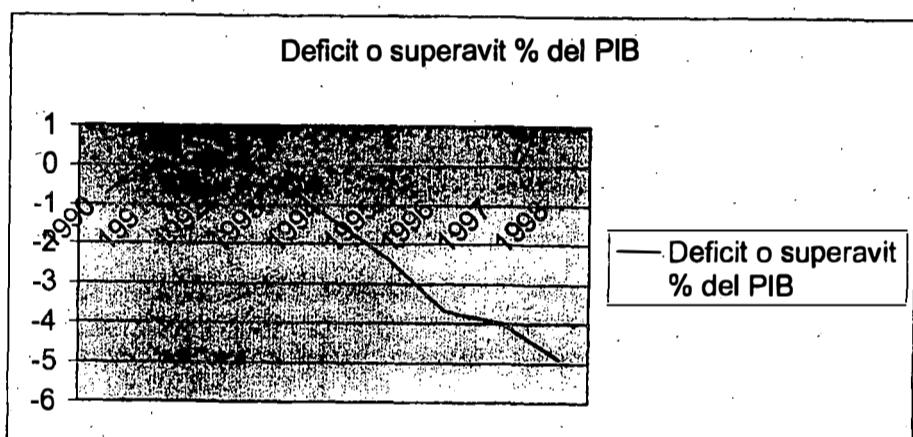
#### I. RESPONSABILIDADES DEL CONGRESO FRENTE A LA CRISIS ECONOMICA

El gasto público tiene una amplia incidencia sobre el conjunto de la economía y en general, sobre el presente y futuro de la sociedad.

El país se enfrenta ante una de las coyunturas económicas más difíciles de los últimos años y el Congreso tiene la responsabilidad histórica de participar. El proyecto de ley, por medio de la cual se establece el presupuesto de 1999, tendrá un importante efecto sobre el futuro de la economía colombiana.

Ya desde 1993 los ingresos del gobierno resultan insuficientes para pagar los gastos totales.

El Congreso debe guardar especial consideración sobre el efecto que el creciente déficit de los últimos años tiene sobre la situación económica presente. Son muchos los problemas que genera un déficit fiscal del tamaño del colombiano. El déficit fiscal ha pasado de ser un 3.7% del PIB en 1996 a un 4.9% proyectado para 1999.



Uno de los efectos más claros y palpables es el de la problemática de su financiación, que desplaza la financiación del sector privado y mantiene las tasas de interés reales excesivamente altas.

El déficit está generando un desequilibrio macroeconómico importante, que se manifiesta en un creciente déficit en cuenta corriente, tan solo compensado hasta la fecha por entradas de capital generadas por las privatizaciones y por los préstamos internacionales otorgados a entidades públicas y privadas. La dependencia de los capitales externos es riesgosa, como lo demuestra la coyuntura actual de los mercados de capitales mundiales.

El déficit tiene también un importante efecto sobre la inflación, expandiendo la demanda agregada fuera del equilibrio y restando maniobrabilidad y credibilidad a la política monetaria.

El déficit fiscal nos ha llevado también a eliminar la posibilidad de que se ejerza la política fiscal como un verdadero instrumento de dirección del desarrollo económico, al mantener "amarrado" al gobierno y a la actividad pública. Recesiones internas o choques externos no podrán ser contrarrestados con una adecuada dosis de política fiscal.

Finalmente, el déficit daña la credibilidad del país en los mercados externos, aumenta el costo de endeudamiento en el exterior, incidiendo negativamente sobre la evaluación crediticia de las agencias internacionales calificadoras de riesgo, y expone a la

economía a un aislamiento de los mercados internacionales y a un colapso en su economía.

El control del crecimiento del gasto público debe ser un objetivo central de las discusiones que tenga el Congreso en el análisis del presupuesto.

## II. CARACTERISTICAS GENERALES DEL PROYECTO DE LEY

### 1. El tamaño del presupuesto de gastos

En conjunto, el proyecto de presupuesto general de la Nación para 1999 asciende a \$45.3 billones, 18.1 % superior al de 1998, distribuido de la siguiente manera: \$41.1 billones corresponden a apropiaciones con aportes de la Nación y \$4.2 billones con recursos administrados por los establecimientos públicos. En términos de la clasificación por objeto del gasto, \$22.7 billones, el 50.2%, comprende gastos de funcionamiento, \$14.8 billones, el 32.6%, servicio de la deuda, y \$7.8 billones, el 17.2%, gastos de inversión, como se detalló en el Cuadro número 1 .

### 2. Composición del presupuesto

#### 2.1 Gastos de funcionamiento del presupuesto general de la Nación

En la presentación inicial del presupuesto para la vigencia de 1999 el gobierno expresó su propósito de mantener bajo control la evolución del gasto. La nueva administración ha reafirmado esta orientación, la cual consideramos se ajusta a las actuales circunstancias de crisis fiscal. En esta línea, la formulación del presupuesto para la vigencia fiscal de 1999 se realizó tomando en consideración la disponibilidad de recursos y utilizando como referencia la inflación esperada para 1999.

El 92.9% del Presupuesto General de la Nación para gastos de funcionamiento corresponde a gastos financiados con recursos de la Nación, \$21.1 billones, y, el resto, con recursos propios de los establecimientos nacionales, \$1.6 billones.

Vale la pena resaltar que cerca del 71.0% de las erogaciones por gastos de personal, financiado con recursos de la Nación, se concentra en los sectores de defensa (23.1%), Policía Nacional (23.9%) y justicia (24.0%). En cuanto a los gastos generales, como en el caso anterior, también existe una alta concentración del gasto: los mismos sectores representan en su orden el 42.9%, el 18.9% y el 11.8% del total, respectivamente. Dadas las difíciles circunstancias por las que atraviesa el orden público, el sector justicia y su sistema penitenciario, estas cifras ponen de presente la tremenda inflexibilidad que existe en materia de gasto público, de forma tal que ata las manos del gobierno cuando éste intenta realizar recortes a las erogaciones para funcionamiento de la administración.

Si eso ocurre con el gasto propio para funcionamiento de la administración pública, el caso de las transferencias no es menos grave. Las transferencias finanziadas con recursos de la Nación ascienden a \$14.6 billones. Dicha cifra es un 26.1% superior a la de 1998 que equivale a un incremento real de casi 10% respecto a la inflación esperada para 1999. Este concepto de gasto incluye, entre otros, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación por \$3.380.7 mil millones y los recursos previstos para el situado fiscal por \$4.607.2 mil millones.

En otras palabras, del total de las apropiaciones para transferencias, el 54.6% tiene como destino el situado fiscal (31.5%) y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de

la Nación ( 23.1 %), lo que muestra la importancia que han alcanzado estas transferencias territoriales dentro del gasto público. Así mismo, aquellas transferencias relacionadas con la seguridad social también han alcanzado niveles significativos, para 1999 representarán cerca del 31.0% del total de las transferencias. En resumen, si a éstas, se adicionan aquellas transferencias que se asignan a las universidades públicas en cumplimiento de la Ley 30 de 1992, se puede afirmar que de entrada más del 90% del gasto por transferencias es intocable por parte del Gobierno Nacional, en virtud del mandamiento legal y constitucional.

### 2.2 Servicio de la deuda

El total del servicio de la deuda de la Nación para 1999, asciende a \$14.8 billones, de los cuales \$10.3 billones corresponde a la deuda interna y \$4.4 billones a la deuda externa, con un crecimiento del 23.4% y 68.3%, respectivamente. El alto crecimiento que presenta el servicio de la deuda externa se explica por la redención en 1999 de los bonos Colombia, Samurali y Yankee. En el caso de la deuda interna, el incremento se relaciona con la mayor rotación de TES, que inciden sobre los pagos de intereses y amortización por este concepto, y a las garantías otorgadas por la Nación a obligaciones de deuda de entidades como Corelca, Carbocol e Icel. Además, la reciente devaluación del peso, el incremento en las tasas internacionales y domésticas de interés han contribuido a incrementar significativamente el costo del endeudamiento.

Si se quiere mantener la sostenibilidad del endeudamiento del Gobierno Central en concordancia con lo previsto en la Ley 358 de 1997 y preservar el equilibrio de los principales agregados macroeconómicos, no puede continuarse con los actuales niveles de endeudamiento que muestra el Gobierno Central. Los elevados costos de contratación de la deuda prevaleciente en la actualidad tanto en el mercado doméstico como en el externo son elementos adicionales que deben considerarse y que, como ha manifestado el mismo gobierno, hacen completamente inviable la contratación de créditos adicionales en los montos que requiere la financiación del presupuesto de 1999, como tuvimos oportunidad de manifestarlo en otra parte de la ponencia.

### 2.3 Gastos de inversión

El proyecto de ley de presupuesto de 1999 contempla recursos por \$7.8 billones para inversiones del Gobierno Nacional y de los establecimientos públicos. De dicha cifra, \$5.2 billones se ejecutarán con aportes de la Nación y \$2.6 billones con recursos propios de las entidades. Con relación al presupuesto vigente, la inversión presentará un valor ligeramente superior en apenas un 8%.

A pesar de la difícil situación fiscal que se prevé para 1999, los ponentes consideramos necesario que el presupuesto mantenga un gasto de inversión suficiente que permita solucionar parte de las necesidades de la población; es un criterio indispensable, si se considera la importancia que tiene para el desarrollo económico, social y ambiental de los colombianos. Consideramos, también, que las características de los programas de inversión, incorporados en el Presupuesto General de la Nación para 1999, reflejan apenas un moderado énfasis en el gasto social que si bien permite dar cumplimiento al precepto constitucional y al artículo 41 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, representa, no obstante, un crecimiento relativamente pequeño respecto al contenido en el presupuesto de 1998, puesto que pasa del 45.0% del total del presupuesto en 1998 al 46.0% en 1999, de acuerdo con la información del Gobierno Nacional.

#### 2.4 Detalles del presupuesto

##### a) Gasto Público Social

El artículo 350 de la Constitución expresa "excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación".

Se detalla una menor participación de los gastos de funcionamiento dentro del total del gasto social, para el 98 su participación era de un 77.8% mientras para el 99 pasó a ser un 76.2% aumentando el campo de la inversión.

A continuación se dividirá su totalidad según Funcionamiento o Inversión:

#### Funcionamiento

Las partidas relevantes en este aspecto son Hacienda, sector Defensa y Policía, sector Trabajo, sector Salud y sector Educación. Entre todas suman un 92.3% de los gastos de funcionamiento para el 99. Realizando una comparación con los valores respectivos del 98 se observan dos partidas que presentan un crecimiento real desmesurado, el Ministerio del Interior (700.2%) y el Ministerio de Desarrollo (210.3%).

Su explicación se encuentra, en el caso del Ministerio del Interior, en el hecho de que a pesar de realizarse el ajuste bajo el nivel aplicado a todo el sector público (14%) la Ley 418 de 1997 que creó el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana lo declaró adscrito a dicho ministerio. Los recursos que se le asignaron son los provenientes del recaudo de la contribución especial del 5% por contratos de obras \*públicas que celebren las personas naturales o jurídicas con entidades de derecho público del orden nacional. Para el 99 se apropiaron por este concepto 26.830 millones de pesos.

Para el caso del Ministerio de Desarrollo, el incremento en su presupuesto correspondió a la inclusión de 31 cargos nuevos en el Viceministerio de Turismo y a la presupuestación de los Certificados de Desarrollo Turístico por 7.931.5 millones de pesos que ordenó el artículo 48 de la Ley 383 de 1997. Para 1999 se están programando recursos adicionales para atender el pago de mesadas pensionales de Alcalis de Colombia, en liquidación, por 18 mil millones y de la Corporación Nacional de Turismo, en liquidación, por 3.5 mil millones de pesos. Igualmente se incluyen recursos para atender la administración y conservación de los bienes inmuebles que no se alcancen a enajenar durante el presente año.

#### Inversión

El Gobierno propone 3 etapas del ajuste:

1. Acciones inmediatas: Recorte del presupuesto del 98. Esta medida solucionaría el déficit un 0.25% o un 0.30% del PIB.

2. Austeridad en el presupuesto del 99: con todo y esto crece un 17.86% nominal. Con una meta esperada del 15% para la inflación presentaría un incremento real del 2.5%.

3. Estabilización posterior año 2000

Según el gobierno, ante el anterior panorama lo único que le quedaba por arreglar era la inversión. Su decrecimiento real para el 99 es de un 6.2%. Con toda la presión existente motivada por la inflexibilidades, más adelante enumeradas, no se podía recurrir a otra cosa que a una reclasificación fiscal consistente en la inclusión de gastos de funcionamiento dentro de la

inversión. La posibilidad de maniobra, ante la crisis actual, es casi nula y la partida directamente afectada por este hecho resulta ser la inversión.

#### 3. Financiación del presupuesto de 1999

##### a) Ingresos corrientes vs. Gastos:

Financiación del presupuesto 1999	Billones de pesos	Participación porcentual (%)
Ingresos corrientes de la nación	17.8	39
Recursos de capital	20.4	45
Rentas parafiscales y otros fondos especiales	2.8	7
Recursos propios de los establecimientos públicos de orden nacional	4.2	9
<b>Total</b>	<b>45.2</b>	<b>100</b>

Ante un presupuesto que proyecta egresos por 45.2 billones de pesos se observan ingresos corriente por un monto total de 17.8 billones. Desde aquí se empieza a observar el problema fundamental, un presupuesto que se encuentra muy por encima de la capacidad de pago del gobierno.

De la totalidad de los recursos con los que el gobierno espera financiarse un 45% son recursos de capital, las necesidades de financiamiento nos muestran cómo estamos llegando a un punto insostenible.

##### b) Aspectos generales:

El problema del déficit fiscal se centra en una menor disponibilidad de recursos y en la sensibilidad de la economía y de los agentes a la forma en la que esté se va a financiar.

La nueva administración ha mostrado una preocupación significativa por el efecto que sobre la economía en general tiene la forma en la cual obtiene recursos el gobierno. A mediados de julio del presente año era evidente como se debía recomponer la forma de financiación del presupuesto revirtiendo la tendencia de sustituir la deuda externa por interna. Este anterior comportamiento fue motivado por la observación de alta sensibilidad de las economías abiertas a los capitales extranjeros como el efecto "tequila" en México nos permitió entender.

Pero la disminución de esta sensibilidad tiene un costo, la reducción a límites extremos de la liquidez del sistema financiero interno. Las altas tasas de interés que veníamos padeciendo llevaron a replantear esta situación y enfocar en mayor medida la obtención de recursos en los mercados internacionales. El camino a seguir en ese momento era claro.

A principios de julio el porcentaje por encima de la rentabilidad ofrecida por los bonos del tesoro estadounidense de las nuevas emisiones de deuda pública colombiana estaba en un 3.86% (spread de 386 puntos base). En ese entonces, la obtención de recursos en el exterior era barata y permitiría a través de una mayor liquidez interna bajar las tasas de interés.

Luego vino la desestabilización mundial por efecto de la crisis en países calificados como mercados emergentes. Su efecto inmediato fue que los inversionistas disminuyeron la confianza en todos los países con las mismas características. A principios de septiembre, si el Estado quería realizar una emisión de deuda el spread que deberían tener estos papeles sería de un 10.9%.

Una elevación de tal magnitud en el costo de la deuda, de mantenerse la composición en un principio planteada, representaría inducir a las finanzas públicas a una catástrofe en el mediano plazo.

### III. CRITERIOS UTILIZADOS POR EL GOBIERNO PARA LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO

Dentro de la creación del presupuesto, el gobierno se sometió a los siguientes criterios y parámetros:

#### 1. Máximo ajuste posible

En medio del desequilibrio de las finanzas públicas el gobierno decidió obrar con austeridad en el momento de establecer las partidas que componen el presupuesto. Aquí el criterio utilizado fue antes que realizar recortes no comprometerse en nuevos proyectos.

#### 2. Inflexibilidades

##### a) Legales:

Montos o partidas predeterminadas por leyes que impiden maniobrabilidad en casos extremos como el presente.

##### LEYES

Ley 344 de 1996 artículo 34 (mod. por el art. 221 de la ley 100) 1/4 Punto	118.300
Ley 181 de 1995 Ley del Deporte	58.380
Ley 100 artículos 257 y 250 Revivir Ancianos Indig.	38.746
Ley 223 de 1995 artículo 273 Infraestructura Cafeteros	14.000
Ley 30 de 1993 Educación Superior	13.776
Ley 223 de 1995 artículo 159 Plan Antievasión	10.500
Ley 100 de 1993 artículo 93 Becas Médicas	9.068
Ley 300 de 1996 IVA turístico	3.500
Ley 100 de 1993 artículo 30 Servicio Doméstico	3.100

**Subtotal** **269.370**

##### FONDOS ESPECIALES

Ley 100 de 1993 artículo 218 Fosyga	395.617
Ley 141 de 1994 Regalías	355.709
Ley 100 de 1993 artículo 25 Sist. seg. Social	99.308
Ley 55 de 1985 Ingresos por inst. Pub. y cert. de libertad	32.129
Ley 66 de 1993 Depósitos judiciales	31.850
Ley 20 de 1979 Fondo de Defensa Nal.	9.100
Ley 344 de 1996 artículo 24 Fondo Compensación Ambiental 5.250	
Ley 6 <sup>a</sup> de 1992 Aportes especiales notarías	4.550
Ley 142 de 1994 servicios públicos	700

**TOTAL** **934.213**

##### b) Vigencias futuras:

Contratos en los que el compromiso de pago ya está adquirido, o para efectos de tesorería, desembolsos u obligaciones postergadas para períodos futuros.

##### Vigencias futuras por entidad

Instituto Nacional de Vías	308.907
Dirección Superior Ministerio de Hacienda YCP	130.096
Empresa Colombiana de Vías Férreas	34.158
Instituto Colombiano de Adecuación de Tierras	28.160
Dirección Superior Ministerio de Minas y Energía	21.169
Operación Administrativa de la Armada	19.373

Operación Administrativa del Comando General	17.171
Operación Administrativa del Ejército	16.499
Registraduría Nacional del Estado Civil	15.670
Comisión Nacional de Regalías	14.672
FDRI	14.000
Dirección Superior Ministerio de Agricultura	13.771
Instituto Colombiano de Energía Eléctrica	11.153
Colciencias	7.166
Dirección Superior Ministerio de Transporte	7.000
Ministerio de Defensa - Gestión General	6.387
Inurbe	6.300
Dirección Superior Ministerio de Salud	3.668
Satena	2.534
Servicios Policiales	2.254
Fonade	2.062
Ministerio de Cultura	1.050
Hospital Militar	893
Salud	853
Defensa Civil	468
Dirección Superior Presidencia de la República	392
Dirección Superior Planeación Nacional	310

**Subtotal** **686.136**

##### c) Inflexibilidades técnicas

Obras que requieren mantenimiento específico o proyectos que aunque no estén respaldados por contratos se deben finalizar.

Total Inflexibilidades Técnicas: 634.514 millones de pesos.

##### d) Programas financiados a través de compromisos internacionales:

Se encuentran aquí clasificados proyectos de inversión en los cuales existe participación de capitales externos que exigen cumplimiento.

El total de inflexibilidades antes expuestas se presenta en la siguiente tabla:

Inflexibilidades (miles de millones)	1999	%
Legales	2.647	50.7
Leyes	385	7.4
Fondos especiales	1.335	25.5
IVA social	642	12.3
Resto FEC	286	5.5
Contractuales	980	18.8
Vigencias futuras	980	
Presupuestales	1.109	21.2
Créditos programados	352	6.7
Contrapartidas CP	200	3.8
Créditos firmados	370	7.1
Contrapartidas CF	133	2.5
Créditos prorrogados	49	0.9

<b>Inflexibilidades (miles de millones)</b>	<b>1999</b>	<b>%</b>
Contrapartidas	3	0.1
Cprorr	2	0.0
Donaciones	2	0.0
<b>Total inflexibilidades</b>	<b>4.736</b>	<b>90.6</b>
<b>Cruce de</b>	<b>144</b>	
<b>Inflexibilidades</b>		
<b>Inflexibilidades netas</b>	<b>4.592</b>	<b>87.9</b>
<b>Inflexibilidades</b>	<b>634</b>	<b>12.1</b>
<b>Técnicas</b>		
<b>Total</b>	<b>5.226</b>	<b>100%</b>

### 3. Coherencia macroeconómica

Hemos visto cómo existe una dificultad creciente en las nuevas refinanciaciones: influyen sobre la TRM, restringen la liquidez interna y, además, generan incertidumbre acerca de la inflación.

\* Medidas adoptadas para enfrentar el déficit cambiario y manejo de la inflación:

El 2 de septiembre pasado, el gobierno junto con el Banco de la República, decidió devaluar la tasa de cambio nominal un 9%, manteniendo la pendiente del corredor cambiario en un 13% y ajustando la meta de inflación a un 15%. Su efecto neto fue: mayores egresos por 41 mil millones de pesos, dado un incremento en los ingresos de 353 mil millones y mayores erogaciones por 394 mil millones.

La anterior medida intenta reducir los efectos recesivos del ajuste fiscal antes mencionados que influyen sobre la cuenta corriente al aumentar la competitividad de los productos nacionales.

La reducción del déficit fiscal permitirá depreciar la tasa de cambio real, reducir el exceso de inversión sobre el ahorro de la economía y disminuir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. El ajuste en las finanzas públicas, en coordinación con la política monetaria planteada por el Banco de la República permitirá que la elevación de la tasa de cambio real se dé mediante una disminución de la inflación doméstica.

Además de los criterios anteriormente presentados se verificó que el presupuesto estuviese de acuerdo con normas legales y constitucionales como el artículo 350 de la Constitución impidiendo que el gasto social disminuya porcentualmente en relación con el del año anterior. (Pasa del 45.0% en el 98 al 47.2% en el 99 respecto al total incluido el servicio de la deuda).

### IV. PUNTOS FAVORABLES Y DESFAVORABLES

\* Existen efectos recesivos en el corto plazo del ajuste fiscal, pero éstos permiten la sostenibilidad del crecimiento. Este ajuste es necesario para recuperar la senda de crecimiento económico rápido en el largo plazo. De esta forma el valor presente de la ganancia en el largo plazo supera los efectos recesivos en el corto plazo.

\* Manejo de Rezagos: Los rezagos son una suspensión en los pagos. El problema en este sentido radica en que la tesorería juega con los pagos para solventarse. La falta de seriedad en el manejo de rezagos genera ineficiencia en los contratistas estatales al existir incertidumbre acerca de los pagos. Por el lado de las entidades territoriales se observa que éstas no devuelven sus excedentes a la tesorería hasta el momento en el que realmente se ejecutan por

miedo a que no sea devuelta nuevamente. La figura utilizada para no realizar estas devoluciones es la fiducia.

\* Faltan instrumentos: por el lado de los ingresos por ejemplo el IVA ya está amarrado a las transferencias, es decir, si aumenta el recaudo un porcentaje ya está apropiado.

\* La reducción de la inversión genera un empeoramiento en los niveles distributivos y afecta la productividad de la nación al no asegurar el mejoramiento de la infraestructura básica que incide sobre la competitividad de los productos nacionales. Su efecto sobre la reducción del PIB puede ser cercano al 0.5%.

\* Las emisiones de deuda propuestas por el gobierno, tanto en los mercados internos como externos, resultan utópicas. Semejantes niveles de captación de recursos ahogarían el sistema financiero interno y elevarían la desconfianza externa y por tanto el costo de su financiamiento.

\* Las proyecciones realizadas suponen un ajuste salarial esperado para el 99 de un 14%. En la situación actual de escasez de recursos un aumento por encima de este monto se traducirá en déficit adicional al proyectado. Resulta entonces necesario aclarar la responsabilidad sindical en el ajuste fiscal

### V. MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO INTRODUCIDAS POR LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA

#### 1. Generales

En carta fechada el 11 de septiembre pasado, el gobierno remitió las modificaciones para el presupuesto y sus motivos.

El servicio de la deuda fue adicionado en \$1.3 billones como consecuencia tanto de la devaluación del peso como del incremento de las tasas internacionales de interés que encareció su componente externo. Los mayores pagos previstos de deuda interna obedecen a la mayor rotación de TES y a las garantías otorgadas por la Nación a obligaciones de deuda de entidades como Corelca, Carbocol e ICEL. Adicionalmente, se redujo en \$278 mil millones el monto apropiado de privatizaciones al no considerarse factible la venta de algunas empresas inicialmente incluidas en el presupuesto. Estos mayores gastos son apenas parcialmente compensados con una reducción en los gastos de \$51 mil millones por concepto de apropiaciones de funcionamiento. A esto se le agrega una completa imposibilidad con respecto a la capacidad de obtener los montos de capital necesarios. Ajustando los recursos de financiación a algo más cercano a la realidad, resulta en un desbalance de \$3.2 billones.

Este desbalance se reducirá gracias al castigo que se hará a comienzos del próximo año en cumplimiento del artículo 31 de la Ley 344 de 1996, una vez se conozca el rezago efectivamente constituido. Dicho castigo sobre los recursos de la Nación, que se estima ascenderá a \$1 billón, se aplicaría a la inversión. Con esto el desbalance se reduce a \$2.2 billones. Dicho desbalance se corregiría posteriormente, con la aprobación de la Reforma Tributaria y con otros ingresos contingentes como lo señalamos reiteradamente en las Comisiones Conjuntas el pasado 18 de agosto y 9 de septiembre.

El gobierno señala que la reforma tributaria, aunada al castigo sobre el presupuesto de 1999, conforma un esfuerzo que permitirá reducir el déficit de operaciones efectivas del Gobierno Central de 4.79% del PIB en 1998 a 3.49% del PIB en 1999. Este ajuste permite, además, corregir completamente el déficit primario (excluyendo los pagos de intereses de la deuda).

## 2. Específicas a la composición de la deuda

Se mencionó anteriormente cómo la crisis externa es un punto importante a tratar dentro del análisis de la composición de la deuda, más si existe la posibilidad de que empeore. Las medidas tomadas en este sentido fueron las siguientes:

– Reducción de las fuentes ordinarias de financiamiento y de la emisión de bonos internacionales.

– Aumento del endeudamiento a través de organismos multilaterales que, además de ofrecer posibilidades de endeudamiento paralelas, prestan apoyo técnico en el estudio y realización de proyectos.

– Las emisiones de deuda interna se destinarán exclusivamente a la refinanciación de la misma, no habrá nuevas financiaciones. Este punto ayuda a no empeorar las condiciones de liquidez internas.

Todo lo anterior se puede realizar gracias al esfuerzo fiscal y a los ingresos esperados por las privatizaciones pendientes, aunque en este punto se debe mencionar que así como la calificación crediticia empeoró, el riesgo país también lo hizo, situación que llevó a una disminución del ingreso esperado por concepto de privatizaciones.

## VI. RECOMENDACIONES DE LAS COMISIONES ECONOMICAS DE CAMARA DE REPRESENTANTES Y SENADO DE LA REPUBLICA

1. Tratamiento integral de la realidad presupuestal. El Congreso requiere conocer previamente la consistencia en el cálculo de los ingresos, con el propósito de establecer un posible reaforo, revisando sus bases históricas y los criterios de proyección.

2. Incorporación de reducciones en los gastos de funcionamiento. El gobierno ha indicado que realizará un ajuste en los gastos de \$600 mil millones, disminución que no fue incorporada ni dentro del proyecto de presupuesto, ni en la carta de modificaciones. El recorte en la inversión en \$1 billón, que se tiene proyectado para enero de 1999, tampoco ha sido incluido.

3. Incorporación de ingresos contingentes por \$2.3 billones, discriminados así: \$1.2 billones provenientes de la ampliación del IVA, \$300 mil millones por efecto de la racionalización tributaria, \$600 mil millones de los bonos de paz y \$200 mil millones originados en una mayor disposición de las utilidades del Banco de la República.

4. Si queremos soluciones definitivas se requiere romper con las inflexibilidades constitucionales y legales.

### Medidas estructurales a tomar:

A. Como primera medida, dado que la Constitución del 91 solamente nos facilita herramientas para solucionar problemas de carácter coyuntural, se hace imperante el aumento en la flexibilidad de las normas presupuestales. De lo contrario, unas normas en teoría benéficas pueden tener un efecto negativo en el largo plazo que anulen su bondad;

B. En el tema de la descentralización existe un problema grave; las entidades territoriales dependen todavía de los ingresos por transferencias, no han desarrollado mecanismos para generar recursos propios. La solución se propone en los siguientes puntos:

1. Aumentar la eficiencia en la distribución de los recursos. Aquí la reforma estaría dada por el criterio de atar la demanda al recurso,

es decir, los recursos no deben estar determinados por su peso histórico sino por las verdaderas necesidades de cada región o ente territorial.

### 2. Respecto al monto de las transferencias:

a) Se debe racionalizar su utilización, por lo menos mientras se obtiene un mínimo equilibrio en las finanzas públicas además de reducir la independencia de los entes territoriales del Gobierno Central en cuanto a gasto. Obviamente dotando a los entes territoriales de más amplios instrumentos y autonomía fiscal. En este punto cabe citar un ejemplo: Según el Decreto 359 del 95 artículo 18 (cuentas registradas), los fondos educativos regionales no están sujetos a autorización de la dirección del tesoro nacional si giran recursos, por tanto se elimina la posibilidad de establecer un control fiscal sobre los mismos;

b) Financiación del pasivo pensional: Se está abriendo un hueco en el pasivo pensional de los departamentos y al final se tendría que hacer cargo de esta responsabilidad el Gobierno Central. La idea es obligar a los departamentos a constituir reservas por este concepto.

El problema básico se encuentra en que las entidades territoriales no rinden cuentas de las decisiones adoptadas. La solución estará dada por la creación de esta responsabilidad y el aumentar la participación ciudadana para que los directos afectados regulen a sus gobernantes.

**Comentarios de la Contraloría:** Igualmente la Contraloría, en su análisis sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1999, llama la atención sobre la necesidad de realizar reformas estructurales al tamaño del Estado colombiano para recortar definitivamente los gastos de inversión y funcionamiento. La contraloría encuentra totalmente irreales los planes de financiación incluidos en el presupuesto original. Recomienda un ajuste basado exclusivamente en el recorte de gastos, sin aumentar la tributación sobre la población colombiana

## VII. EFECTOS ECONOMICOS

### 1. Relación del déficit fiscal con el déficit en cuenta corriente

El déficit fiscal, además de ejercer una presión al alza sobre las tasas de interés, afecta la Tasa de Cambio. Niveles de gasto mayores a la capacidad de pago del gobierno llevan a la utilización de recursos de capital, en gran parte externo, para lograr su financiación.

El efecto de dicha apreciación en la tasa de cambio lleva al empeoramiento de los términos de intercambio, menor competitividad de los productos nacionales en el exterior e importaciones más baratas.

### Balanza en cuenta corriente

Como porcentaje del PIB	1992	1997
Cuenta corriente	1.78	-5.97
Balanza comercial	2.51	-2.87
Exportaciones FOB	14.75	12.27
Importaciones FOB	12.24	15.14
Balanza de servicios	-4.25	-3.75
Transferencias netas	3.52	0.64

Fuente: Banco de la República

Lo anterior lleva al déficit en cuenta corriente. Este déficit es causado, principalmente, por la apreciación de la tasa de cambio

real estimada por el gobierno entre un 10 y un 15%, la cual fue motivada por el déficit fiscal y por rigideces de precios domésticos que han impedido su ajuste. La forma en que dicha apreciación se manifiesta es a través de un exceso de gasto sobre el ingreso doméstico.

### 2. Efectos del ajuste fiscal

A través de los recortes proyectados para el año en curso se logrará una reducción de un 1% del PIB, lo anterior sumado a las privatizaciones lograrán reducir las necesidades de financiamiento para el año 99 desahogando los mercados internos y disminuyendo la sensibilidad de las finanzas públicas a posteriores crisis externas.

Por otra parte, las calificadoras de riesgo están pendientes del ajuste fiscal. Un ajuste fiscal austero permitirá mejorar la calificación del país tanto para nuevas emisiones como para el riesgo inherente a Colombia. Situación que permitiría reducir spreads y motivar la inversión extranjera.

Después de todo lo mencionado anteriormente podemos llegar a la siguiente conclusión: Si bien la actual administración tomó las medidas adecuadas, ante la magnitud de la crisis, éstas son insuficientes. El gradualismo propuesto por el gobierno se quedó corto ante la realidad presupuestal del país. Si queremos soluciones definitivas se requiere romper con las inflexibilidades constitucionales y legales para enfrentar tanto la eventual crisis financiera como el impacto del desajuste económico mundial.

### 3. Fortalecimiento de los ingresos

En la actual coyuntura aparece apremiante la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos y el mejoramiento de las ya existentes. Dentro de este marco se encuentran las propuestas del gobierno para disminuir el desfase entre los ingresos y los egresos. Esta propuesta busca principalmente eliminar los focos de evasión y contrabando, mejorar los instrumentos de la administración tributaria y simplificar los procesos para mejorar el control y el recaudo:

- Aumento en la base tributaria como una mayor fuente de ingresos.
- Disminución del IVA para lograr un mayor crecimiento.
- Eliminación de las tarifas diferenciales con el objetivo de simplificar el recaudo.
- Eliminación de exenciones para imprimirle equidad a la tributación.
- Fortalecimiento de la facturación a través de figuras como la del consumidor vigilante que disminuyan los niveles de evasión.
- Creación de policía fiscal y aduanera que permita establecer un mayor control.
- Penalización más fuerte para la evasión y el contrabando con el objetivo de desincentivar estas fuentes de menores ingresos.

El efecto conjunto de las anteriores medidas será el aumento en 1.1 billones en los ingresos. (Cálculo del 98 valor neto)

### Conclusiones

El efecto económico que causa el ajuste fiscal es muy importante. Sin embargo este efecto depende de la forma en que se consigue el ajuste. La Contraloría recomienda un ajuste realiza-

do exclusivamente con base, en un recorte de los gastos de funcionamiento e inversión. La existencia de déficit fiscales crónicos en las economías desarrolladas desde los años 70 ha motivado importantes estudios sobre el efecto de los ajustes fiscales.

Los ajustes fiscales basados en un incremento en los tributos tuvieron efectos recessivos. Los ajustes fiscales basados en recortes al gasto público por dramáticos que sean, resultaron en significativos estímulos a la economía aun más, los gobiernos que implementaron esta política tuvieron importante respaldo electoral. Tal vez los ciudadanos modernos son fiscalmente mucho más responsables de lo que los políticos creemos.

Queremos, por último, hacer una mención de reconocimiento a las contribuciones y aportes de los ponentes y demás miembros de las Comisiones Económicas de Cámara de Representantes y Senado de la República que contribuyeron a mejorar el Proyecto de Ley de Presupuesto.

Al rendir ponencia al proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 1999, lo hacemos con el convencimiento que el Congreso cumplirá con la responsabilidad política de dotar al Estado de los recursos necesarios para atender los fines asignados en la Constitución y en la ley.

Por lo expuesto arriba y por cumplir el proyecto de ley inicial y sus modificaciones con los requisitos constitucionales y las normas orgánicas del presupuesto, nos permitimos proponer:

Dese primer debate al Proyecto de ley número 008 de 1998 Cámara, "por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1999", por un monto definitivo de cuarenta y cinco billones trescientos seis mil trescientos noventa y cuatro millones trescientos noventa y ocho mil ochenta y tres pesos moneda legal (\$45.306.394.398.083), que incluye las cartas de modificación presentadas por el Gobierno Nacional y las modificaciones propuestas por los ponentes.

#### Coordinadores Ponentes:

*Rafael Amador, Comisión III Cámara; Eduardo Benítez, Comisión IV Cámara; Vicente Blél, Comisión IV Senado; Omar Yépes, Comisión III Senado; Jorge Mendieta, Comisión IV Senado; Jesús Antonio García, Comisión IV Cámara.*

Santa Fe de Bogotá, D. C., 24 de septiembre de 1998

En la fecha se recibió el informe de ponencia para primer debate presentado por los Coordinadores Ponentes del Proyecto de ley número 008 de 1998 Cámara, "por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropiaciones para la Vigencia Fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1999".

El Presidente Comisiones Económicas Conjuntas de Senado y Cámara,

*Luis Norberto Guerra Vélez.*

El Secretario Comisiones Económicas Conjuntas de Senado y Cámara,

*Alfredo Rocha Rojas.*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO  
DE LEY NUMERO 033 DE 1998 CAMARA**

*por la cual se modifican los artículos 22 y 23 de la Ley 24  
de 1992.*

Santa Fe de Bogotá, D. C., septiembre 23 de 1998

Doctor

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES

Presidente

Comisión Constitucional I

Cámara de Representantes

Ciudad

Señor Presidente,

De conformidad con lo establecido en el reglamento del Congreso y dentro de la oportunidad señalada por usted en su Comunicación CP 3.1.061-1998 fechada el pasado 10 de septiembre, presentamos a su consideración y por su conducto a la de los miembros de esa Comisión, el informe para primer debate al Proyecto de ley número 033 de 1998, Cámara, "por la cual se modifican los artículos 22 y 23 de la Ley 24 de 1992", en los siguientes términos:

En primer lugar, los ponentes clarifican que por un error mecanográfico, la referencia correcta de los artículos cuya modificación se pretende es 21 y 22 y no 22 y 23 como aparece en el título del proyecto y en su articulado, y en tal virtud tal aclaración se tendrá en cuenta para efecto de las recomendaciones a la Comisión en el presente informe.

En segundo término, la iniciativa amplía la cobertura en la prestación del servicio de defensoría pública en materia penal a las víctimas de los delitos que carezcan de los recursos para sufragar los honorarios profesionales de un abogado que las represente como parte civil en los respectivos procesos.

Con esta atribución, se pretende brindar a la víctima del delito, o a sus herederos o causahabientes, la posibilidad de un acceso real a la administración de justicia, con el fin de hacer efectivo su derecho a la reparación de los perjuicios morales y materiales padecidos con ocasión de la comisión del hecho punible.

Tan merecedor de protección por el ordenamiento jurídico es el derecho a la defensa del implicado que carece de recursos económicos para contratar los servicios profesionales de un abogado, como el derecho que tiene la víctima, que en muchos casos tampoco posee los recursos para atender a la representación judicial de sus legítimos derechos, para que estos se hagan valer dentro del proceso penal.

Justamente, una forma de garantizar que el derecho a la reparación por el daño sufrido como consecuencia del delito sea efectivo, lo constituye la asistencia jurídica que gratuitamente para el beneficiario ofrece la Defensoría Pública.

De otra parte, como lo refiere la exposición de motivos, en el mismo sentido de ampliar el radio de intervención de la Defensoría Pública, se establece la obligatoriedad de prestar este servicio de atención jurídica gratuita a los asuntos de carácter laboral y contencioso administrativo, involucrando los negocios civiles, de familia, comerciales y agrarios que, al no poder canalizarse en los estrados judiciales por falta de un asesoramiento jurídico que los involucrados

no están en capacidad de sufragar, terminan convirtiéndose en factores de desestabilización social y generación de violencia cotidiana.

La ampliación de la prestación de este servicio, constituye la profundización de la utilización de una herramienta para garantizar a las personas carentes de recursos económicos el medio para hacer realidad el postulado contenido en el artículo 229 de la Constitución, en cuya virtud "se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia", el cual debe entenderse como una expresión concreta del derecho fundamental consagrado en el artículo 13 de la misma Carta, el cual dispone el reconocimiento de la igualdad ante la ley como un derecho fundamental, con la consecuente obligación para el Estado de brindar la misma protección y trato y el derecho correlativo de disfrutar de igualdad de oportunidades, constituyendo un deber constitucional para aquél la promoción de las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. Se trata en este caso de garantizar la Igualdad de oportunidades para acceder a la administración de justicia.

El proyecto elimina del actual artículo 21 de la Ley 24 de 1992, el condicionamiento de la intervención de la Defensoría Pública en materia civil al otorgamiento de amparo de pobreza, como quiera que las condiciones para que proceda muchas veces no admiten la espera de ese pronunciamiento y en tal virtud corresponde a la Defensoría obrar cuando opere la regla general que contempla el mismo artículo en el inciso 1º.

No obstante, como quiera que puede acontecer que se otorgue el amparo de pobreza en un proceso civil a una persona que carezca de representación profesional, se sugiere que el juez le designe en forma preferente como apoderado a un abogado que haga parte de la lista de Defensores Públicos que para tal efecto se remita a los Despachos Judiciales y en ese sentido se formulará una proposición sustitutiva del artículo 1º del proyecto de ley con un inciso adicional que recoja esta disposición.

Por último, en atención a que el inciso 4º del artículo 21 de la Ley 24 de 1992 resulta neutro para los efectos del contenido de esa ley, pues la regla que allí se expresa se encuentra establecida en los respectivos códigos de procedimiento, como requisito para el ejercicio del *iustitia postulandi*, no resulta necesario que en la modificación propuesta se produzca.

En cuanto a la modificación del artículo 22 por parte del artículo 2º del proyecto, se observa la eliminación del numeral 3º, la cual, aunque se justifica porque aun sin regulación al respecto su contenido puede aplicarse en la práctica con las normas que regulan el ejercicio de la profesión de abogado, puede conservarse en aras de facilitar la celebración de convenios con los consultorios jurídicos de las facultades de derecho en los términos que contempla la Ley 24 de 1992. En cambio, la supresión del numeral 4º encuentra su explicación en la subrogación de su contenido por la Ley 446 de 1998 en materia de asistencia legal popular.

El numeral 3º del artículo 2º del proyecto, facilita la gestión institucional de la Defensoría Pública y permite ejercer un mejor control sobre sus alcances y resultados, adicionando la posibilidad de su prestación mediante la contratación de organizaciones no gubernamentales o fundaciones sin ánimo de lucro cuyo objeto lo constituya la prestación del servicio de asistencia jurídica de carácter social.

Finalmente, los ponentes proponen la eliminación del numeral 4º del artículo 2º del proyecto, por cuanto su contenido se subsume en

la previsión del numeral 2º del artículo 22 de la Ley 24, cuya redacción se sugiere mantener en el texto sustitutivo que se pondrá a consideración de la Comisión.

Con base en las consideraciones anteriores, se sugiere a la Comisión dar primer debate al Proyecto de ley 033 de 1998 Cámara, "por la cual se modifican los artículos 21 y 22 de la Ley 24 de 1992", con el siguiente texto sustitutivo:

**Artículo 1º.** El artículo 21 de la Ley 24 de 1992 quedará así: La Defensoría Pública se prestará en favor de las personas respecto de quienes se acredite que se encuentran en imposibilidad económica o social de proveer por sí mismos a la defensa de sus derechos, para asumir su representación judicial o extrajudicial y con el fin de garantizar el pleno e igual acceso a la justicia o a las decisiones de cualquier autoridad pública.

En el cumplimiento de esta función, el Director Nacional de la Defensoría Pública se ceñirá a los criterios que establezca el Defensor del Pueblo, mediante reglamento.

En materia penal el servicio de Defensoría Pública se prestará a solicitud del imputado, sindicado o condenado, del perjudicado con el hecho punible o sus herederos o causahabientes, del Ministerio Público, del funcionario judicial o por iniciativa del Defensor del Pueblo cuando lo estime necesario y la intervención se hará desde la investigación previa. Igualmente se proveerá en materia civil, laboral, contencioso administrativa, agraria, comercial y de familia, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el inciso 1º de este artículo.

En los procesos civiles, cuando se otorgue el amparo de pobreza, la designación como apoderado de su destinatario, se hará preferentemente a un abogado que forme parte de las listas de Defensores Públicos que elaborará la Dirección de Defensorías Públicas y remitirá a los Despachos Judiciales, conforme a reglamentación que expedirá el Defensor del Pueblo.

**Artículo 2º.** El artículo 22 de la Ley 24 de 1992 quedará así: La Defensoría Pública se prestará:

1. Por los abogados que, como Defensores Públicos, formen parte de la planta de personal de la entidad.

2. Por los abogados titulados e inscritos que hayan sido contratados como Defensores Públicos.

3. Mediante la contratación de organizaciones no gubernamentales o fundaciones sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea la asistencia jurídica de carácter social.

4. Por los miembros de los consultorios jurídicos de las facultades de derecho, bajo la supervisión y orientación académica de sus Directores y con la coordinación de la Dirección de Defensoría Pública, en los procesos que sean de su competencia de conformidad con el estatuto de la abogacía.

Parágrafo. El Defensor del Pueblo podrá celebrar convenios con las universidades en las cuales existan consultorios jurídicos legalmente autorizados, a fin de que ellas presten el apoyo académico y logístico necesario a los Defensores Públicos a quienes corresponda la coordinación y supervisión operativa del cumplimiento de los convenios.

Atentamente,

William Dario Sicachá Gutiérrez, Carlos Germán Navas Talero.

## PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 119 DE 1997 CAMARA

*por la cual se regula el servicio de correo con franquicia postal, el correo social y se dictan algunas disposiciones para su aplicación.*

Honorables Congresistas:

Nos ha correspondido rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 119 de 1997 Cámara, "por la cual se regula el servicio de correo con franquicia postal, el correo social y se dictan algunas disposiciones para su aplicación", por designación que nos hiciera la honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Iniciativa, que fue presentada al Congreso de Colombia por el honorable Senador Nayid Salazar Cetina; proyecto que fue ampliamente debatido y aprobado por la mayoría de los integrantes de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, cumpliéndose en la plenaria el debate final que le corresponde a esta Célula Legislativa, para luego hacer su trámite correspondiente en el Senado de la República; habiéndose consultado previamente por el autor en la Administración Postal Nacional.

El proyecto en mención consta de 10 artículos, refiriéndose el primero de ellos al campo de aplicación, el 2º a la franquicia postal, el 3º al correo social, el 4º a la red oficial de correo, el 5º a los responsables de la prestación del servicio con franquicia postal y el correo social, el 6º a los sujetos de la franquicia postal, el 7º al pago de servicio, el 8º a las cuentas corrientes, el 9º a la prestación de servicio y el 10 a la vigencia de la ley.

El objetivo del proyecto es el de racionalizar la franquicia postal, definir los conceptos relacionados con el servicio, el de establecer sus beneficiarios y el de corregir privilegios injustificados de personas o instituciones que tienen la capacidad de pagar el servicio y no lo hacen con detrimento económico de las entidades como la Administración Postal y además con perjuicio a la posibilidad de prestar sus servicios a quienes realmente lo necesitan.

Desde el punto de vista financiero la racionalización de las franquicias tiene un especial significado para la Administración Postal, ya que los gastos en que incurre por las operaciones con tarifa reducida constituyen un costo muy alto en detrimento del mejoramiento del servicio y la puesta en marcha de nuevos servicios.

Por otra parte, desde el punto de vista social el proyecto considera como sujetos de la franquicia a las siguientes personas:

- Las personas privadas de la libertad que, por su precaria situación económica, no estén en condiciones de pagar el servicio de correspondencia desde su centro de reclusión.

- Los miembros de la fuerza pública que prestan su servicio militar obligatorio.

- Los enfermos recluidos en leprocomios o lazaretos.

- Las personas jurídicas afectadas por catástrofes naturales o acciones terroristas, con algunas limitaciones impuestas por las autoridades.

- La Cruz Roja Internacional, y

- Los invidentes cuando cursen estudios o trabajen para una institución oficial en la cual presten sus servicios a otras personas igualmente invidentes.

Con los anteriores fundamentos dejamos a consideración de los honorables Representantes el presente proyecto de ley y proponemos:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 119 de 1997 Cámara, "por la cual se regula el servicio de correo con franquicia postal, el correo social y se dictan algunas disposiciones para su aplicación".

De los honorables Representantes,

*Alonso Acosta Osio,*  
Representante a la Cámara,  
Departamento del Atlántico.

*Mauro Tapias Delgado,*  
Representante a la Cámara,  
Departamento del Cesar.

\* \* \*

PLIEGO DE MODIFICACIONES  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 119 DE 1997  
CAMARA

*por la cual se regula el servicio de correo con franquicia postal,  
el correo social y se dictan algunas disposiciones  
para su aplicación.*

El artículo 1º quedará igual al aprobado en primer debate.

El parágrafo del artículo 2º quedará así:

Parágrafo. Los servicios de telegrafía o transmisión de mensajes gozarán de privilegio de la franquicia.

El artículo 3º quedará igual al aprobado en primer debate.

El artículo 4º quedará igual al aprobado en primer debate.

El artículo 5º quedará así:

Artículo 5º. *Responsables de la prestación del servicio con franquicia postal y el correo social.* Serán responsables de la prestación del servicio con franquicia postal y correo social, para el servicio urbano e interior, la Administración Postal Nacional,

Adpostal. Así mismo queda en libertad de adjudicar a alguna otra empresa o concesionario autorizado por la ley.

Los párrafos 1º, 2º y 3º del artículo 5º quedarán igual a lo aprobado en primer debate.

El artículo 6º quedará igual al aprobado en primer debate.

El artículo 7º quedará igual al aprobado en primer debate.

El artículo 8º quedará igual al aprobado en primer debate.

El artículo 9º quedará igual al aprobado en primer debate.

El artículo 10 quedará igual al aprobado en primer debate.

*Alonso Acosta Osio,*  
Representante a la Cámara,  
Departamento del Atlántico.

*Mauro Tapias Delgado,*  
Representante a la Cámara,  
Departamento del Cesar.

CONTENIDO

Gaceta número 197 - Miércoles 30 de septiembre de 1998  
CAMARA DE REPRESENTANTES

Pág.

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto legislativo numero 69 de 1998 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 76 y se deroga el artículo 77 de la constitución. .... 1

PONENCIAS

Ponencia para primer debate en comisiones económicas conjuntas al Proyecto de ley número 008 de 1998 Cámara, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1999. .... 2

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 033 de 1998 Cámara; por la cual se modifican los artículos 22 y 23 de la Ley 24 de 1992. .... 10

Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 119 de 1997 Cámara, por la cual se regula el servicio de correo con franquicia opostal, el correo social y se dictan algunas disposiciones para su aplicación. 11